

Integrationsfachdienste zur beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderung in Deutschland: Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zur Arbeit der Modellprojekte des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung in 16 Bundesländern

Kastl, Jörg Michael; Trost, Rainer

Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kastl, J. M., & Trost, R. (2002). *Integrationsfachdienste zur beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderung in Deutschland: Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zur Arbeit der Modellprojekte des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung in 16 Bundesländern*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, F295). Reutlingen: Pädagogische Hochschule Ludwigsburg, Fak. für Sonderpädagogik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-341428>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Jörg Michael Kastl

Rainer Trost

Integrationsfachdienste zur beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderung in Deutschland

**Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zur Arbeit der
Modellprojekte des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung
in 16 Bundesländern**

im Auftrag des
Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung

**Pädagogische Hochschule Ludwigsburg
Fakultät für Sonderpädagogik Reutlingen**

Juli 2002

Projekt: "Integrationsfachdienste zur beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderung in Deutschland. Wissenschaftliche Untersuchung zur Arbeit der Modellprojekte in 16 Bundesländern"

durchgeführt

im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung

Laufzeit:

1. August 1999 – 31. Juli 2002

Projektleitung:

Prof. Dr. Rainer Trost
Pädagogische Hochschule Ludwigsburg
Fakultät für Sonderpädagogik in Reutlingen

Wissenschaftliche Mitarbeiter:

PD Dr. Jörg Michael Kastl
Klaus-Dieter Kübler
Stefano Lavorano

Autoren des Abschlussberichts:

Jörg Michael Kastl
Rainer Trost

unter Mitarbeit von:

Stefano Lavorano
Christian Gerle

Datenverarbeitung und Datenanalyse:

Haluk Akinci
Christian Gerle
Christoph Giebeler
Jörg Michael Kastl
Stefano Lavorano

Textverarbeitung und Layout:

Liselotte Bölstler

Vorwort

Die bundesweiten Modellprojekte „Integrationsfachdienste“, vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung aus Mitteln der Ausgleichsabgabe im Zeitraum von Juni 1998 bis Dezember 2001 gefördert, markieren den vorläufigen Endpunkt einer mehr als ein Jahrzehnt dauernden Phase der modellhaften Entwicklung des Konzeptes und zugleich den Übergang in eine flächenweite Institutionalisierung von Integrationsfachdiensten. Dieser Übergang war mit einer Reihe von grundlegenden Veränderungen der Zielgruppe, der Funktion, der institutionellen Anbindung und der Arbeitsweise von Integrationsfachdiensten verknüpft. Die Bundesmodellprojekte nehmen eine Schlüsselrolle in dieser Entwicklung ein.

Die Laufzeit der Projekte fiel mit einer äußerst dynamischen sozialpolitischen Entwicklung im Bereich der Rehabilitation zusammen. Schon unmittelbar nach dem Beginn der Bundesmodellprojekte, im zweiten Halbjahr 1998, intensivierten sich die Beratungen zu einer Reform des Schwerbehindertenrechts. Diese Reform wurde unverzüglich in Angriff genommen und fand schließlich im Oktober 2000 ihren Niederschlag im „Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter“. In diesem Gesetz wurden die Integrationsfachdienste – vorbehaltlich einer näheren Regelung in Form einer Rechtsverordnung – noch während der Laufzeit der Bundesmodellprojekte endgültig als Element des bundesdeutschen Systems der Rehabilitation etabliert. Der Verlauf der Modellprojekte, die Gegenstand dieses Berichts sind, war von der Diskussion um die gesetzliche Verankerung der IFD und von den Ende des Jahres 2000 einsetzenden Umsetzungsschritten erheblich tangiert. Unklar war zunächst, ob die Modellphase nicht abgebrochen und ein umgehender Übergang in die Regelförderung angestrebt werden sollte. Seitens des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung wurde aber ein nach wie vor bestehendes Interesse an den Erfahrungen der Projekte signalisiert und die Absicht bekräftigt, die Ergebnisse in eine gegebenenfalls zu erstellende Rechtsverordnung und die endgültige Regelung der Finanzierung der Integrationsfachdienste einzubeziehen.

Auch im Jahr 2001 setzten sich die sozialpolitischen Entwicklungen und mit ihnen die Auseinandersetzung mit den Arbeitsgrundlagen und finanziellen Rahmenbedingungen der Integrationsfachdienste fort. In diesem Jahr stand eine für die Entwicklung des Systems der (beruflichen) Rehabilitation einschneidende Zäsur an: das Inkrafttreten des Neunten Sozialgesetzbuches „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“ am 1. Juli 2001. Das ein Jahr zuvor revidierte Schwerbehindertenrecht wurde als dessen zweiter Teil integriert. Bezüglich der Integrationsfachdienste kam es dabei noch einmal zu einer Veränderung: Neben der Bundesanstalt für Arbeit und den Rehabilitationsträgern wurden die Integrationsämter (früher: Hauptfürsorgestellen¹) explizit als Auftraggeber der Dienste genannt. Im Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter war die Einbeziehung der Hauptfürsorgestellen eher implizit geblieben, um eine Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzes im Bundesrat zu umgehen und damit die schnelle Umsetzung nicht zu gefährden.

Die außergewöhnlich temporeiche politische Entwicklung ist bis heute noch nicht abgeschlossen. Erst zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist richtig absehbar, dass viele Probleme, die sich jetzt bei der flächenweiten Institutionalisierung der Integrationsfachdienste zeigen, von den Bundesmodellprojekten bereits vorweg genommen worden sind, aber – in Anbetracht der rasanten Entwicklung – aus dem Blickfeld gerieten. Für die an den Bundes-

¹ Da die Umbenennung erst gegen Ende der Projektlaufzeit der Bundesmodellprojekte erfolgte, wird in der vorliegenden Studie im Zusammenhang mit der Darstellung der empirischen Ergebnisse noch weiterhin der Begriff „Hauptfürsorgestelle“ verwendet. In den abschließenden Überlegungen und Empfehlungen zur weiteren Entwicklung der Integrationsfachdienste wird dagegen der Begriff „Integrationsämter“ gebraucht.

modellprojekten beteiligten Träger und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter² führte der Umstand, dass bereits während der Modellphase eine gesetzliche Verankerung von Integrationsfachdiensten erfolgte, die ja eigentlich erst Ergebnis der Erfahrungen der Bundesmodellprojekte sein sollte, teilweise zu erheblichen Belastungen. Sie wurden mit der Frage konfrontiert, welchen Sinn die Weiterführung eines Modellprojekts unter diesen Umständen noch macht. Ebenso mussten sie sich zudem noch während des Projektverlaufs mit dem Problem des Übergangs des eigenen Dienstes in die Regelförderung auseinandersetzen. In diesem Zusammenhang kam es nicht selten zu weitreichenden Veränderungen der Arbeitsweise wie etwa die Betreuung einer größeren Zahl von Klienten, eine stärkere Orientierung auf Vermittlung hin oder die Reduktion der Betreuungsintensität. An zwei Standorten wurden während der Laufzeit sogar parallel arbeitende Dienste eingerichtet, die in „Konkurrenz“ zu den Modellprojekten traten. Nicht zuletzt infolge der Ungewissheit der weiteren Entwicklung bzw. der Veränderungen der Arbeitsweise war bei den Diensten eine nicht unerhebliche Personalfuktuation zu beobachten. Umso höher ist es einzuschätzen, dass die Leiter und Mitarbeiter der Fachdienste und nicht selten auch die beteiligten Auftraggeber die Modellprojekte mit großem Engagement und beeindruckendem Durchhaltevermögen durch alle Klippen und Wendungen der sozialpolitischen und -rechtlichen Entwicklungen hindurch steuerten.

Der vorliegende Bericht dokumentiert so nicht mehr die „Pionierphase“ einer Innovation, sondern den erfahrungsgemäß mühsameren und mit anderen Schwierigkeiten behafteten Prozess ihrer Institutionalisierung. Wie immer ist ein solcher Prozess ein komplizierter Vorgang, in dessen Verlauf sich die innovative Idee selbst, aber auch das vorhandene Institutionengefüge verändert. Verschiedene legitime Interessen kommen ins Spiel und müssen austariert werden; Fragen über die adäquate Klientel werden aufgeworfen und müssen beantwortet werden; die Verfechter der ursprünglichen Idee werden zwangsläufig enttäuscht und müssen sich auf Kompromisse einlassen; vielfältige Aspekte des Verhältnisses von Neuem zu Altem sind zu klären; neue Fragen tauchen auf.

Der vorliegende Forschungsbericht versucht diesem besonderen Status der Bundesmodellprojekte gerecht zu werden und legt den Schwerpunkt auf das eigentlich Neue dieser Projekte, nämlich ihre institutionelle Einbettung und die daraus resultierenden Veränderungen der Klientel und der Arbeitsweise. Die Studie ist das Ergebnis einer fast zweieinhalbjährigen Begleitforschung, die im Herbst 1999 einsetzte, also etwa ein Jahr nach dem Beginn der Modellprojekte selbst, und die Dienste bis zum Ende der Modellphase im Dezember 2001 begleitete.

Der Forschungsauftrag bestand in der umfassenden Dokumentation und Analyse der Arbeitsweise, der Klientenstruktur, der äußeren Arbeitsbedingungen und der Kooperationsbeziehungen der Integrationsfachdienste. Daraus sollten Empfehlungen zur endgültigen gesetzlichen Verankerung, zur institutionellen Anbindung zur Finanzierung von Integrationsfachdiensten abgeleitet werden. Dieser Auftrag blieb auch nach der vorweg genommenen Umsetzung dieser Vorgaben im „Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter“ bzw. im SGB IX in dieser Form bestehen.

Die in dieser Studie dargestellten Ergebnisse beruhen auf sehr unterschiedlichen Datenquellen bzw. Erhebungsverfahren:

- **Klientenbezogene Dokumentation von Betreuungsverläufen:** Die zweieinhalbjährige Dauer der wissenschaftlichen Begleitung eröffnete die Chance zu einem längsschnittlichen Untersuchungsdesign. In einer Verlaufsanalyse mit halbjährigen Erhe-

² In diesem Bericht wird versucht, weitgehend die weibliche und männliche Form von Personenbezeichnungen zu verwenden. Wo dies sprachlich zu umständlich erscheint, wird die männliche Form gebraucht. Es ist zu hoffen, dass diese Ungenauigkeit durch die bessere Lesbarkeit aufgehoben wird.

ungszeitpunkten wurde dokumentiert, wie sich der Prozess der beruflichen Integration von 2.122 Menschen mit Behinderung während der Betreuung durch die Fachdienste gestaltete. Dazu wurden mehrere standardisierte Erhebungsinstrumente eingesetzt, die mit von den Diensten verwendeten Berichtsformularen der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Hauptfürsorgestellen verknüpft wurden. Ergänzend hierzu erfolgte eine Stichtagserhebung, mit der zum 31.10.2001 der Verbleib von im Jahr 2000 vermittelten Klientinnen und Klienten abgefragt wurde.

- **Betriebsbefragungen:** Insgesamt 111 Betriebe wurden zu ihren Erfahrungen mit der Beschäftigung von Menschen mit Behinderung und zu den Bedingungen der einzelnen Beschäftigungsverhältnisse schriftlich befragt. Die gewonnenen Informationen wurden in 30 Betrieben in Form halbstandardisierter Leitfadeninterviews vertieft.
- **Klientenbefragungen:** Bei 50 Klientinnen und Klienten der Integrationsfachdienste erfolgte ebenfalls eine leitfadengestützte persönliche Befragung. Es wurden sowohl Männer und Frauen interviewt, die noch nicht vermittelt waren, als auch solche, die bereits einen Arbeitsplatz gefunden hatten, und Klienten, deren Arbeitsverhältnis wieder beendet wurde.
- **Expertengespräche mit den Auftraggebern der Integrationsfachdienste:** 19 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Arbeitsämtern und sechzehn Vertreterinnen und Vertreter von Hauptfürsorgestellen wurden im Rahmen von Expertengesprächen in die Erhebung einbezogen.
- **Expertengespräche mit Fachkräften der Integrationsfachdienste:** Über 70 Expertengespräche und zahlreiche Gruppendiskussionen im Verlauf von sogenannten "Regionalkonferenzen", auf denen sich regelmäßig Vertreterinnen und Vertreter der Dienste mehrerer Bundesländer trafen, wurden mit den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fachdienste geführt.
- **Dokumentenanalyse:** Veröffentlichungen, Berichte und Statistiken der einzelnen Fachdienste wurden systematisch ausgewertet.

Insgesamt waren 4.358 Fragebögen und etwa 300 Interviewstunden, die alle auf Tonband mitgeschnitten und z.T. transkribiert wurden, auszuwerten. Die Fülle dieses Materials konnte methodisch nur bewältigt werden durch einen Rückgriff auf **quantitative und qualitative Auswertungsverfahren**, die komplexe Informationen bündeln, vereinfachen und auf ihre grundlegenden Strukturen hin befragen, letztlich also typologisch verfahren. Im Bereich quantitativer statistischer Daten waren dies neben den gängigen uni- und bivariaten Verfahren wie Grundauszählungen, Bestimmung von Lage- und Streuparametern, Kreuztabellierungen sowie einschlägiger Testverfahren wie χ^2 -Tests und Mittelwertsvergleiche vor allem folgende (multivariate) Verfahren: einfache und multiple Korrespondenzanalysen, die Berechnung von Indices, hierarchische Clusteranalysen nach dem Ward-Verfahren sowie Diskriminanzanalysen.

Im Bereich der qualitativen Daten wurde im Wesentlichen ein kategorisierendes Vorgehen im Sinne der „Grounded Theory“ (STRAUSS 1994) gewählt, auf dessen Grundlage eine Auswahl besonders typischer, z.T. kontrastierender Fälle und Textpassagen erfolgte, die dann in Verbindung mit quantitativen Analysen zur Bildung von Typologien verwendet wurden (vgl. dazu KELLE / KLUGE 1999 sowie KLUGE 1999).

Die Ergebnisse des durchgeführten Forschungsprojektes werden im Folgenden in drei Teilen dargestellt:

Im Anschluss an einige einleitende Überlegungen zur bisherigen Funktion, Arbeitsweise und institutionellen Einbettung von Integrationsfachdiensten wird in **Teil 1** der Studie zu-

nächst ein Überblick über die Vorgeschichte, die Fördergrundsätze und die Rahmenbedingungen der beteiligten Einzelprojekte gegeben.

Teil 2 stellt die eigentlichen empirischen Ergebnisse der Untersuchung vor. Am Anfang steht eine differenzierte Analyse der Kooperationsbeziehungen zwischen den beteiligten Integrationsfachdiensten und ihren Auftraggebern, dem Arbeitsamt und der Hauptfürsorgestelle. Danach wird eine Typologie der Integrationsfachdienste vorgestellt, mit der sich die Komplexität der in den 16 Bundesländern vorfindbaren Bundesmodellprojekte auf drei idealtypische Formen reduzieren lässt. Für die anschließenden Ausführungen zu den Klientinnen und Klienten der Integrationsfachdienste und dem Prozess der beruflichen Integration ergibt die Systematik der drei entwickelten Typen zugleich ein strukturierendes Raster der Darstellung ab. Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Untersuchung der betrieblichen Arbeitsverhältnisse und die Situation vermittelter Klientinnen und Klienten an ihrem Arbeitsplatz. Abschließend wird eine Übersicht über die quantitativen Ergebnisse der Aktivitäten der Bundesmodellprojekte auf der Grundlage der von den Fachdiensten geführten Statistiken gegeben.

In **Teil 3** werden die zentralen Untersuchungsergebnisse zusammengefasst und bewertet sowie Überlegungen zu den Zielgruppen, zur institutionellen Anbindung und zur Finanzierung regelgeförderter Integrationsfachdienste angestellt. Empfehlungen zu den Konsequenzen für deren rechtliche Verankerung schließen den Bericht ab.

In der Studie wird insgesamt versucht, einen differenzierten und praxisorientierten Einblick in die engagierte Arbeit der an den Bundesmodellprojekten beteiligten Institutionen und Personen zu geben. Es ist zu hoffen, dass die zusammengestellten Erkenntnisse und Ergebnisse den vielfältigen Anstrengungen und Initiativen in den einzelnen Bundesländern gerecht werden. Zugleich sollen die dokumentierten Erfolge, aber auch die aufgezeigten Problemlagen Anregung und Ansporn sein, auf sozialpolitischer ebenso wie auf fachlicher Ebene konstruktiv an der Fortentwicklung des Instruments "Integrationsfachdienst" weiterzuarbeiten.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
-------------------------	-----------

Teil 1: Die Bundesmodellprojekte im Überblick

1 Die Rahmenbedingungen der Bundesmodellprojekte	25
1.1 Zur Vorgeschichte der Bundesmodellprojekte	25
1.2 Fördergrundsätze und strukturelle Vorgaben.....	26
1.2.1 Die vorläufigen Grundsätze und die Förderrichtlinien	26
1.2.2 Die Hinweise der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorge- stellen und der Bundesanstalt für Arbeit	28
1.2.3 Implikationen der Fördergrundsätze	33
2 Die einzelnen Modellprojekte in den verschiedenen Bundesländern	40
2.1 Baden-Württemberg	40
2.2 Bayern.....	41
2.3 Berlin	43
2.4 Brandenburg	45
2.5 Bremen.....	46
2.6 Hamburg	48
2.7 Hessen	49
2.8 Mecklenburg-Vorpommern	51
2.9 Niedersachsen	53
2.10 Nordrhein-Westfalen.....	54
2.11 Rheinland-Pfalz	56
2.12 Saarland.....	57
2.13 Sachsen	58
2.14 Sachsen-Anhalt	59
2.15 Schleswig-Holstein	60
2.16 Thüringen.....	63

Teil 2: Empirische Untersuchung zur Arbeit der Bundesmodellprojekte

1 Auftraggeber und Beauftragungsverfahren	67
1.1 Das Steuerungsteam.....	67
1.1.1 Funktionen der Steuerungsteams in der Anfangsphase der Projekte	68
1.1.2 Die Rolle des Steuerungsteams im weiteren Verlauf der Projekte	71
1.2 Hauptfürsorgestellen	75
1.2.1 Die Rolle der Hauptfürsorgestellen bei der konzeptionellen Umsetzung der Förderrichtlinien.....	76
1.2.2 Die Bedeutung der fallbezogenen Kooperation mit den Hauptfürsorge- stellen.....	80
1.3 Die Arbeitsämter.....	83
1.3.1 Ausgangsbedingungen für die Kooperation von Integrationsfachdiens- ten und Arbeitsämtern	86

1.3.2.	Die Entwicklung der Kooperation mit den Arbeitsämtern.....	88
1.3.3	Beauftragungskriterien: Welche Klienten werden dem IFD durch das Arbeitsamt zugewiesen?	99
1.3.4	Leistungsrecht, Mitwirkungspflichten und Sanktionen	107
2	Typologie der Integrationsfachdienste	112
2.1	Die Umsetzung des Konzeptes der „Beratung“	112
2.2	Beratung, Beauftragung und Typologie der Standorte.....	120
2.2.1	Arbeitsamtsnaher Typus (Typ A).....	123
2.2.2	Arbeitsamtsabhängiger Typus (Typ B)	124
2.2.3	Relativ autonomer Typus (Typ C).....	126
3	Die Klientinnen und Klienten der Integrationsfachdienste	129
3.1	Allgemeine personenbezogene Merkmale der Klientinnen und Klienten ..	129
3.2	Behinderungen und Beeinträchtigungen	136
3.2.1	Behinderungsarten.....	136
3.2.2	Behinderung und allgemeine persönliche Merkmale	142
3.3	Beruflicher Status bei Betreuungsbeginn	145
3.4	Problemindikationen und Motivation.....	148
3.5	Zugangswege der Klienten und Klientinnen zum Integrationsfachdienst	152
4	Der Prozess der beruflichen Integration und die Arbeitsweise der Integrationsfachdienste.....	156
4.1	Das Netzwerk der Kooperationen während des Prozesses der beruf- lichen Integration.....	156
4.1.1	Kooperationspartner der Integrationsfachdienste	156
4.1.2	Intensität der Kontakte zu Klienten und Betrieben	159
4.2	Phasen der beruflichen Integration.....	161
4.2.1	Abklärung.....	161
4.2.1.1	Zugang, Erstkontakt und die Konstitution eines Arbeitsbündnisses	162
4.2.1.2	Medien und Methoden der Informationsgewinnung in der Abklärungsphase	168
4.2.1.3	Arbeitsaufwand während der Abklärungsphase	171
4.2.2	Vorbereitung	175
4.2.2.1	Praktika und berufliche Trainingsmaßnahmen	177
4.2.2.2	Arbeitsaufwand während der Vorbereitungsphase	183
4.2.3	Vermittlung	185
4.2.4	Arbeitsplatzbezogene und arbeitsbegleitende Unterstützung	190
4.2.4.1	Formen arbeitsplatzbezogener und arbeitsbegleitender Unterstützung	190
4.2.4.2	Aufwand während der Phase der arbeitsplatzbezogenen und arbeitsbegleitenden Unterstützung	198
4.3	Arbeitsweise und Typologie der Standorte	203
5	Betriebe, Arbeitsverhältnisse und die Situation der vermittelten Klienten am Arbeitsplatz	209
5.1	Merkmale der einstellenden Betriebe	209
5.2	Motive der Betriebe zur Einstellung von Schwerbehinderten	215
5.3	Dienstleistungen des Integrationsfachdienstes für die Betriebe	220
5.4.	Die Erfahrungen der Betriebe mit Mitarbeitern mit Behinderung.....	226

5.4.1	Arbeitsbezogene Erfahrungen	226
5.4.2	Soziale Integration am Arbeitsplatz	231
5.4.3	Vor- und Nachteile der Beschäftigung von Menschen mit Behinderung aus Sicht der Betriebe	233
5.5	Arbeitsverhältnisse der vermittelten Klientinnen und Klienten	236
5.6	Die Arbeitssituation in der Wahrnehmung der Klienten	241
5.6.1	Arbeitszufriedenheit	241
5.6.2	Fallbeispiele zur Arbeitszufriedenheit der Klientinnen und Klienten	247
6	Die Ergebnisse der Arbeit der Integrationsfachdienste	252
6.1	Beratungsfälle	252
6.2	Betreuungsfälle	253
6.3	Vermittlungen	258
6.4	Nachhaltigkeit der Vermittlungen	262
 Teil 3: Zusammenfassung und Empfehlungen		
1	Zusammenfassung der Ergebnisse	267
2	Zur Modellhaftigkeit der Bundesmodellprojekte: Bewertung	282
3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	287
3.1	Zielgruppe	287
3.2	Beauftragung und institutionelle Anbindung	288
3.3	Empfehlungen zu rechtlichen Angleichungen	289
3.4	Finanzierung	296
3.5	Zum Bedarf und zum Personalschlüssel der Integrationsfachdienste	303
 Literatur		307
 Anhang		313

Einleitung

Integrationsfachdienste als Modell beruflicher Integration

Behinderung und die Teilhabe am Arbeitsleben

Die besondere Bedeutung der Integration von Menschen mit Behinderung in das Arbeitsleben ist durch die Kampagne „50 000 Jobs für Schwerbehinderte“, die vom Bundesministerium für Arbeit, der Bundesanstalt für Arbeit sowie Vertretern von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Behindertenverbänden getragen wurde, verstärkt ins öffentliche Bewusstsein getreten. Seit Oktober 2000 wurden die Bemühungen um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen im Gefolge der Änderung des Schwerbehindertengesetzes in Form des „Gesetzes zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter“ erheblich intensiviert. Nicht zuletzt sollten dazu die mittlerweile flächendeckend eingeführten Integrationsfachdienste beitragen. Auch das am 1. Juli 2001 in Kraft getretene Neunte Sozialgesetzbuch, dessen zweiten Teil nunmehr das Schwerbehindertenrecht bildet, räumt der beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderungen einen hohen Stellenwert ein. Damit trägt der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung, dass in der modernen Gesellschaft Arbeit nicht nur der Sicherung einer materiellen Lebensbasis dient, sondern sehr wesentlich den Zugang zu Lebensmöglichkeiten und –chancen, die individuelle Lebensbewältigung und die soziale Integration jedes Einzelnen beeinflusst und trägt.

Zugleich ist gerade die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Berufs- und Arbeitsleben ganz besonders gefährdet. Für viele wird Arbeitslosigkeit zu einem weiteren sichtbaren Zeichen gesellschaftlicher Ausgliederung und verstärkt den sozialen Randgruppenstatus der Betroffenen. Die Schwerbehindertenstatistik spricht hier für sich, die einschlägigen Daten sind bekannt. Tiefgreifende Umstrukturierungsprozesse in der Arbeitswelt, begleitet von konjunkturellen Verschlechterungen haben Ende der 90er-Jahre zu einer ständigen Abnahme der Quote der mit Schwerbehinderten besetzten Arbeitsplätze geführt. Die Zahl der arbeitslosen Menschen mit Behinderung ist hoch.

Wie die folgende Aufstellung für die Jahre der Laufzeit der Bundesmodellprojekte zeigt, waren im Jahr 1999 durchschnittlich 193.236 schwerbehinderte Menschen arbeitslos gemeldet. Bis zum Jahr 2001 ergab sich zwar ein Rückgang der Arbeitslosenzahlen Schwerbehinderter um knapp 22.000 Fälle auf 171 325, allerdings fällt auf, dass sich dieser sicherlich auch durch die verstärkten Bemühungen im Zeichen der Durchführung der Aktion „50.000 Jobs für Schwerbehinderte“ bedingte Erfolg hauptsächlich auf die alten Bundesländer bezieht. In den neuen Bundesländern war dagegen keine signifikante Reduktion der Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen zu verzeichnen.

Bestand an arbeitslosen Schwerbehinderten im Jahresdurchschnitt

	Bundesgebiet West	Bundesgebiet Ost	gesamt
1998	161.213	28.420	189.633
1999	156.946	36.290	193.236
2000	146.433	37.655	184.089
2001	133.756	37.570	171.325

Die spezifische Arbeitslosenquote, also der Anteil arbeitslos gemeldeter schwerbehinderter Menschen im Verhältnis zu allen im Erwerbsleben stehenden Schwerbehinderten, betrug 1998 in den neuen Ländern im Jahresdurchschnitt 24,5 % und hat sich im Verlauf des Jahres 2000 sogar noch leicht auf 24,7 % erhöht. In den alten Bundesländern fiel diese Quote dagegen von 17 % im Jahr 1998 auf 16,2 % im Jahr 2000.³ Für den November des Jahres 2001 gibt das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung eine spezifische Arbeitslosenquote von 15,7 % für Gesamtdeutschland an.⁴ Darin dokumentiert sich unzweifelhaft ein Erfolg, der Wert liegt aber immer noch um 5,6 % höher als die allgemeine Arbeitslosigkeit im November 2001, die bei 10,1 % lag.

Die Schwerbehindertenstatistik zeigt freilich nur *einen* Ausschnitt und *einen* Aspekt der Problematik der eingeschränkten Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben. Die Statistiken berücksichtigen nur arbeitslose Menschen mit einem festgestellten Schwerbehindertenstatus. Für Menschen mit Behinderungen im Sinne des § 2 Abs. 1 SGB IX⁵ liegen vergleichbar detaillierte Daten nicht vor. Immerhin ist den Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit zu entnehmen, dass in den Jahren 1998 bis 2001 die Anzahl der arbeitslosen Menschen *mit gesundheitlichen Einschränkungen* erheblich anstieg,⁶ nämlich von 761.988 im September 1998 auf 805.552 im Jahr 2001.⁷

Hinzu kommt, dass sich die Frage der Teilhabe am Arbeitsleben nicht erschöpft in der Thematik der Arbeitslosigkeit behinderter Menschen. Für viele Menschen mit Behinderungen stellt sich das Problem der „Teilhabe am Arbeitsleben“ nicht nur – wie bei praktisch allen arbeitslos gemeldeten Schwerbehinderten – als Frage, *wie* eine „Wiedereingliederung“ in den allgemeinen Arbeitsmarkt erreicht werden kann, sondern als weit grundsätzlichere Frage, „*ob*“ eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt in einem grundsätzlichen Sinne überhaupt möglich ist. Dies trifft beispielsweise für viele Absolventen von Sonderschulen zu, für die der Weg in die Werkstatt für behinderte Menschen nach wie vor als selbstverständlich angesehen wird. Die Frage stellt sich in verstärktem Maße für Menschen, die bereits Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den Werkstätten sind, aber auch z.B. für behinderte Menschen, die in Ausbildungsmaßnahmen stehen und nicht wissen, ob mit ihren Voraussetzungen jemals eine wirkliche Integration in den ersten Arbeitsmarkt gelingen wird.

Die vielfältigen Hemmnisse für die „Teilhabe“ in der einen wie der anderen Hinsicht sind bekannt. Sie haben etwas zu tun

- mit dem verstärkten Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt, der aus der sehr hohen allgemeinen Arbeitslosigkeit auch unter nicht behinderten und qualifizierten Arbeitssuchenden und der nach wie vor schwierigen konjunkturellen Entwicklung resultiert;
- mit Schließungs- und Auslagerungsprozessen auf dem Arbeitsmarkt, die eine Spaltung in qualifizierte und privilegierte Kernbelegschaften und weniger qualifizierte Randbelegschaften mit unsicheren, von wechselnder Freisetzung und Neurekrutierung

³ Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8441, 7.

⁴ Pressemitteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 19.12.2001.

⁵ Dort heißt es: „Menschen sind behindert, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist.“

⁶ Hier sind alle arbeitslosen Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen erfasst, die nicht den Schwerbehindertenstatus haben. Behinderte Menschen ohne Schwerbehindertenstatus bilden darin also eine nicht näher bestimmbare Teilmenge.

⁷ Quelle: Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen. Strukturanalyse September 2001 – Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen, 3.

rung geprägten Beschäftigungsperspektiven nach sich zieht und zu erheblichen Qualifikationsansprüchen auf der einen sowie Mobilitäts- und Flexibilitätsanforderungen auf der anderen Seite führt (vgl. MAIR / BARLSEN 2000, 398-403).

- mit Vorurteilen oder/und mangelnder Unterstützung, mit „Defizitorientierung“ und dem Unwissen, dass auch scheinbar tiefgreifende Beeinträchtigungen irrelevant sein können und mit Phantasie und entsprechendem Einsatz kompensiert werden können.

Alle diese Gründe führen dazu, dass der an sich schon schwierige Übergang in eine berufliche Position für Menschen mit Behinderung nochmals ganz besonders erschwert ist. Behinderte Menschen gehören, wie MAIR und BARLSEN ausführen, in besonderer Weise zu den „Modernisierungsverlierern“, „insofern erstens das ihnen anhaftende Stigma einer pauschal eingeschränkten Leistungsfähigkeit Einstellungen von vorneherein verhindert und zweitens betriebsinterne Qualifizierungen häufig nicht auf ihre spezifischen Bedürfnisse zugeschnitten sind und sie so ständig Gefahr laufen, hinter den Leistungsansprüchen zurück zu bleiben“ (ebd. 400).

Wie sich ein dergestalt strukturell erschwerter Übergang in eine Beschäftigung in den allgemeinen Arbeitsmarkt gestaltet, ist im Einzelfall immer mit einer komplexen und je einzelfallspezifischen Konstellation von institutionellen, (arbeits-)biographischen, sozialen und behinderungsbedingten Problemlagen verknüpft. Was als „Beeinträchtigung“ oder auch „Vermittlungshemmnis“ definiert wird, ist kein fixes Merkmal des behinderten Menschen selbst, sondern Funktion seines gesamten Lebenskontextes. Dazu gehören seine persönlichen Bildungsvoraussetzungen und seine individuelle Lebensgeschichte ebenso wie die regionale Arbeitsmarktsituation, die lebensweltlichen Ressourcen und Unterstützungspotentiale des behinderten Menschen ebenso wie die Art des gesuchten bzw. gefundenen Arbeitsplatzes und seine Anforderungen. Hinzu kommen die spezifischen Möglichkeiten, Zwänge und Grenzen der institutionellen Zusammenhänge, in die der Mensch mit Behinderung eingebettet ist.

Die spezifische Übergangsproblematik kann dabei im Einzelfall ganz unterschiedlich ausfallen. Schulabgänger müssen einen Ersteinstieg ins Arbeitsleben finden, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Werkstätte müssen sich aus einem beschützten, aber separierten Sonderarbeitsmarkt lösen. Menschen mit erworbenen Behinderungen oder chronischen Erkrankungen, die bereits im Arbeitsleben standen, müssen – vielfach belastet mit den Folgeproblemen geringer Qualifikation oder Langzeitarbeitslosigkeit - einen *Wiedereinstieg* finden. Menschen mit psychischen Erkrankungen müssen sich aus der Abhängigkeit von vielfach über Monate und Jahre dauernden Hospitalisierungserfahrungen lösen und in gegenüber dem Klinikaufenthalt völlig veränderten Umständen lernen mit ihrer Krankheit zurecht zu kommen.

Damit wird deutlich, dass sich berufliche Integration in vielen Fällen nicht nur auf das Problem beschränkt, einen Arbeitsplatz zu finden - was an sich schon schwierig genug ist und selbst bei nicht behinderten Arbeitslosen vielfach die Unterstützung durch eine professionelle Vermittlung notwendig macht. Den im Einzelnen sehr unterschiedlichen Konstellationen ist vielmehr eine Reihe grundlegender biografischer Aspekte gemeinsam, an denen sich ein sehr viel weiter gehender professioneller Unterstützungsbedarf festmachen lässt.

Der beruflichen (Re-)Integration geht in aller Regel eine Lebensspanne voraus, die eine mehr oder weniger starke Distanz zum Arbeitsleben beinhaltet. Diese Feststellung kann sich beispielsweise beziehen auf:

- die Schulzeit, die oft genug eine unvollkommene Vorbereitung auf das Berufs- und Arbeitsleben beinhaltet;

- eine langjährige Tätigkeit in einer Werkstätte für behinderte Menschen unter geschützten Bedingungen;
- eine in vielen Fällen nicht-betriebliche Aus-, Fort-, oder Weiterbildung, die nicht selten mit der betrieblichen Realität wenig zu tun hat;
- die Zeit der medizinischen Rehabilitation nach einem Unfall oder schwerer Krankheit, die mit einem vollständigen Wandel oder gar krisenhaften Zusammenbruch der bisherigen beruflichen Identität einhergehen kann;
- einen längeren Aufenthalt in einer psychiatrischen Einrichtung mit entsprechenden Hospitalisierungseffekten;
- eine Phase der Langzeitarbeitslosigkeit mit allen Folgen für das Selbstbewusstsein der Betroffenen, für ihre Fähigkeit der Alltagsstrukturierung und ihre Motivation, sich aktiv um Arbeit zu bemühen.

Daraus resultiert im allgemeinen die Notwendigkeit einer einschneidenden beruflichen (Neu-)Orientierung des behinderten Menschen über seine eigenen Wünsche, Fähigkeiten, aber auch über die Gegebenheiten des Arbeitsmarktes. Oft müssen instrumentelle, kommunikative und psychomotionale Fertigkeiten von Neuem geschult und trainiert werden: dies gilt sowohl im Hinblick auf die Bewältigung des Übergangs in ein Arbeitsverhältnis (Bewerbung, Selbst-Präsentation im Bewerbungsgespräch, Umgang mit der eigenen Behinderung) als auch im Hinblick auf die eigentliche Berufstätigkeit. Hinzu kommen können behinderungsbedingte Beeinträchtigungen der psychosozialen und kommunikativen Kompetenzen oder soziale Probleme, die eine berufliche Integration verhindern oder erschweren wie zum Beispiel Verschuldung, Alkoholabhängigkeit oder familiäre Konflikte. Wenn die Hürde der Stellensuche genommen ist, kann sich der Prozess der anschließenden Stabilisierung des Arbeitsverhältnisses - wenn man so will: die *eigentliche* berufliche Integration - schwierig gestalten. Behinderungsbedingte Beeinträchtigungen müssen gegebenenfalls über technische oder kommunikative Hilfestellungen ausgeglichen und Arbeitsabläufe müssen angepasst werden. Es kann zu Konflikten innerhalb des Betriebs infolge der Unerfahrenheit des kollegialen/betrieblichen Umfeldes und des behinderten Menschen selbst kommen.

Damit hat der Übergang ins Arbeitsleben für viele besonders betroffene Menschen mit Behinderungen Züge eines ausgesprochen krisenhaften Lebensabschnittes. Die Folge ist, dass behinderte Menschen die damit verbundenen Probleme sehr oft nicht mit den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen lösen können, sondern zusätzliche Unterstützung notwendig ist, die auf eine Wiederherstellung der zunächst eingeschränkten Handlungsfähigkeit und Handlungsautonomie der Betroffenen zielt. Auf diesen Umstand reagieren denn auch die vielfältigen Unterstützungs- und Leistungsangebote öffentlicher und freier Leistungsträger.

Berufliche Rehabilitation im Rahmen des gegliederten Systems

Es dürfte deutlich geworden sein, dass die Natur der beschriebenen Problemlagen vor allem eine Würdigung der jeweils einzelfallspezifischen Konstellation von Umständen notwendig macht. Zugleich erfordert eine wirksame Unterstützung, da es sich bei der beruflichen Rehabilitation um einen komplexen *Prozess* handelt, zeitliche, personelle und sachliche *Kontinuität*, d.h. ein möglichst sachgerechtes Aufeinander-Aufbauen, Aneinander-Anschließen, und eine höchstmögliche *Integration* der im einzelnen sehr verschiedenen Hilfeformen.

In diesem Sinne formuliert der „Vierte Bericht der Bundesregierung über die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation“: „Möglichkeiten und Probleme der Rehabilitation und Eingliederung Behinderter betreffen nie nur einzelne Bereiche allein, etwa den medizinischen oder beruflichen; vielmehr müssen die einzelnen Maßnahmen den

konkreten Lebensumständen in ihrer Gesamtheit Rechnung tragen, in deren Rahmen sich Rehabilitation und Eingliederung vollziehen sollen und mit denen sich die Behinderten aufgrund ihrer Behinderung in anderer Weise als Nicht-Behinderte auseinandersetzen. (...) Gute Erfahrungen werden vor allem dort gemacht, wo nicht Teilprobleme isoliert betrachtet und 'gelöst' werden, sondern 'Rehabilitationsketten' ineinandergreifender Konzepte durchdacht und konkret organisiert werden; dies erfordert in der Regel ein 'case management' mit entsprechenden Kompetenzen." (BMA 1998, 7)

Der Sozialrechtler Peter MROZYNSKI hält in diesem Zusammenhang fest: „In keinem anderen Bereich des Sozialrechts liegt die Notwendigkeit einer integrierten Versorgung so offen zu Tage wie in der Rehabilitation. Das hängt natürlich damit zusammen, dass Leistungen zur Rehabilitation im Allgemeinen an eine Behinderung anknüpfen und diese eine außerordentlich komplexe Bedarfslage darstellt, die einer Definition im herkömmlichen Sinne kaum zugänglich sein dürfte.“ (MROZYNSKI 2001, 277).

In den Leistungskatalogen der öffentlichen Leistungsträger sind auch für den Prozess der *beruflichen* Rehabilitation eine Vielzahl von Hilfe- und Unterstützungsformen vorgesehen, die zwar in der Summe auf alle angesprochenen Problemlagen reagieren. Allerdings verhindert die Segmentierung von Zuständigkeiten und die Zersplitterung dieser Instrumente in Einzelmaßnahmen vielfach gerade die zeitliche und personelle Kontinuität der notwendigen Begleitung und Unterstützung, die hier in biografischer Hinsicht, aber auch in institutioneller Hinsicht (Koordination, Kooperation, Ineinandergreifen der im Prozess involvierten Institutionen) notwendig wäre.

In diesem Sinne hält auch die Begründung der Bundesregierung zum SGB IX fest, dass:

- „Leistungen und Hilfen zur Eingliederung behinderter Menschen zwar parallel und in der Sache gleichförmig und nach gleichen Kriterien erbracht werden (z.B. Hilfsmittel, Leistungen zur Eingliederung in das Arbeitsleben), die einschlägigen Vorschriften jedoch unterschiedlich gefasst sind;
- an den Nahtstellen der verschiedenen Leistungsbereiche und –zuständigkeiten nicht überall sachgerechte Abgrenzungs- und Verknüpfungsregelungen bestehen;
- die Zersplitterung der einschlägigen Rechtsvorschriften bei den einzelnen beteiligten Trägern und Stellen die Tendenz zu isolierter Betrachtung von Teilproblemen und Teillösungen fördert, während für behinderte oder von Behinderung bedrohte Menschen die Leistungen und sonstigen Hilfen zur Eingliederung vor allem in ihrem Zusammenwirken von Bedeutung sind.

Rechtsauslegung, Rechtsanwendung und Nutzung der Vorschriften durch die Betroffenen, insbesondere für die behinderten und von Behinderung bedrohten Menschen sind damit erschwert.“⁸

Die eigentliche Ursache hierfür sieht die Bundesregierung darin, dass – aus hier nicht darstellbaren historischen Gründen – „die Aufgabe der Eingliederung der Behinderten nicht einem eigenständigen Zweig unseres Systems der sozialen Sicherung zugeordnet ist. Die Leistungen zur Rehabilitation sind vielmehr als Teilaufgaben eingebettet in alle Bereiche des gegliederten Systems unserer sozialen Sicherung, also in die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung mit

- Krankenversicherung,
- Unfallversicherung,

⁸ Bundestags-Drucksache 14/5074, 93.

- Rentenversicherung,
- Arbeitslosenversicherung,

ferner in das System des Versorgungs- und Entschädigungsrechts und in das Recht der Fürsorge, der Jugendhilfe und der Sozialhilfe“ (ebd.).

Auch das SGB IX hält grundsätzlich an der Zuordnung der Leistungen der Rehabilitation im Allgemeinen und der beruflichen Rehabilitation im Besonderen zu *verschiedenen* Zweigen des gegliederten Systems fest und versucht v.a. über eine verbesserte Koordination der Leistungsträger deren Zusammenwirken zu optimieren und die zeitlichen Abläufe zu beschleunigen. Dennoch bleibt es auch nach der Einführung des SGB IX im Grundsatz bei der Situationsbeschreibung, die der bereits zitierte „Vierte Bericht der Bundesregierung zur Lage der Behinderten und der Entwicklung der Rehabilitation“ 1998 abgibt. Den unbestreitbaren Vorteilen des gegliederten Systems stehen eine Reihe von strukturell bedingten Nachteilen gegenüber, die durch eine verbesserte Koordination zwar abgeschwächt, aber nicht völlig beseitigt werden können.⁹ So kommt MROZYNSKI zu dem Schluss, dass auch unter den neuen Bedingungen des SGB IX eine wirkliche Leistungsintegration praktisch nicht möglich ist.¹⁰

Damit ergibt sich ein paradoxer Befund. In Anknüpfung an die Ausführungen von MROZYNSKI kann man zugespitzt sagen: Nirgendwo stellt sich von der Sache her die Notwendigkeit einer integrierten Versorgung, einer Integration verschiedenartiger Unterstützungs- und Hilfeleistungen so deutlich wie im Bereich der (beruflichen) Rehabilitation. Auf der anderen Seite findet sich in kaum einem Bereich der Systeme sozialer Förderung eine derartige komplexe Zuständigkeitszersplitterung wie im Rehabilitationsrecht.

Gerade wenn man den Funktionsvorteil des gegliederten Systems, auf spezifische Problemlagen mit spezifischen Leistungen zu antworten, erhalten und weiter entwickeln möchte, sind also Innovationen und neue Impulse *innerhalb* des Rahmens der ohne Zweifel vorläufig alternativlosen Strukturen des gegliederten Systems gefragt.

Integrationsfachdienste

Unter anderem waren auch Integrationsfachdienste eine solche innovative Antwort auf das gesellschaftliche Handlungsproblem der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen, auf den Ausschluss von Menschen von der „gesellschaftlichen Teilhabe“ am Arbeitsleben und auf das Erfordernis einer höchstmöglichen sachlichen und zeitlichen Integration vielfältiger Unterstützungsformen. Eine „integrierte Leistung“ ist das Angebot der Integrationsfachdienste in verschiedener Hinsicht, nämlich

- **im Sinne einer zeitlichen Integration:** Integrationsfachdienste begleiten behinderte Menschen während des *gesamten* Prozesses der beruflichen Integration. Von der Abklärung beruflicher Perspektiven bis zur eigentlichen Integration in den Betrieb erfolgt eine *durchgehende* professionelle Unterstützung,

⁹ Genannt werden:

- „- ungleiche Leistungen der einzelnen Träger sowohl dem Gegenstand als auch dem Umfang nach
- Schwierigkeiten, den zuständigen Träger im gegliederten System herauszufinden und sich in diesem System zu orientieren
- Verzögerungen in der Leistungsgewährung, insbesondere beim Zusammenwirken mehrerer Leistungsträger.“ (a.a.O., 6).

¹⁰ „Wie sich gezeigt hat, lässt der Entwurf des SGB IX eine Leistungsintegration praktisch nicht zu. Damit wird ein wesentliches Anliegen der Rehabilitation weiterhin nicht berücksichtigt“ (MROZYNSKI 2001, 286). Einzige Ausnahme stellt nach Auffassung des Autors die Frühförderung dar.

- **im Sinne einer funktionalen Integration:** das Konzept der Integrationsfachdienste führt verschiedene Hilfe- und Unterstützungsformen zusammen, die es – jede für sich genommen – auch schon vorher gab, aber eben auf eine unübersichtliche Vielzahl verschiedener Stellen und Instanzen verteilt war: Beratungsleistungen zur Entwicklung einer beruflichen Perspektive und zu förderrechtlichen Fragen, psychosoziale Betreuung, Akquisition und Vermittlung von Stellen, Training von berufspraktischen Grundkompetenzen, Bewerbungstraining, Beratung über die Kompensation behinderungsbedingter Beeinträchtigungen, Beratung von Arbeitgebern, Anpassung von Arbeitsplätzen und Arbeitsabläufen, arbeitsbegleitende Beratung und Betreuung sowohl von behinderten Menschen als auch ihrem kollegialen Umfeld.
- **im Sinne einer „sozialen Integration“ (Koordination)** von Unterstützungsstrukturen bzw. -leistungen öffentlicher und sonstiger Leistungsträger (Ämter, Behörden, Kliniken, abgebende Institutionen) und aller sonstiger Beteiligter (persönliches Umfeld der Betroffenen, Betriebe). Die Arbeit von Integrationsfachdiensten besteht wesentlich darin, die Zusammenarbeit und das Zusammenwirken der verschiedenen am Prozess der beruflichen Rehabilitation beteiligten Institutionen und Personen im konkreten Fall anzuregen und zu moderieren. Sie ist Schnittstellenarbeit mit allen Beteiligten und sie ist in einem rechtlichen Sinne **leistungsträgerübergreifende Arbeit**. Integrationsfachdienste koordinieren und erbringen selbst Leistungen, die rechtlich verschiedenen öffentlichen Leistungsträgern zugeordnet sind, gleichsam „aus einer Hand“. Dies betrifft insbesondere die Träger der beruflichen Rehabilitation (Arbeitsamt, gesetzliche Rentenversicherung, die Träger der Sozialhilfe) sowie die Integrationsämter bzw. Hauptfürsorgestellen. In diesem Sinne beinhaltet IFD-Arbeit immer auch Aspekte dessen, was in der Fachöffentlichkeit mit dem Begriff „Case-Management“ bezeichnet wird.

Für die professionelle Ausrichtung der Integrationsfachdienstarbeit haben sich eine Reihe von grundlegenden Arbeitsprinzipien bzw. -Standards heraus gebildet, die mit dem beschriebenen integrierten Charakter der Aufgaben aufs engste verknüpft sind. Dazu gehören insbesondere:

- das Prinzip einer **strikten Einzelfallorientierung:** die Begleitung von Menschen mit Behinderung erfolgt als individuelle Betreuung und trägt dem jeweiligen Unterstützungsbedarf im Einzelfall Rechnung,
- ein **tragfähiges Arbeitsbündnis** und damit eine professionelle Vertrauensbeziehung zwischen dem Klienten und dem jeweiligen Mitarbeiter des Fachdienstes,
- der Bezug aller Teilschritte und Unterstützungsformen auf die **Zielvorstellung einer konkreten Beschäftigung(smöglichkeit) auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt**. Integrationsfachdienste unterscheiden sich von berufsvorbereitenden bzw. -qualifizierenden Maßnahmen vor allem dadurch, dass alle Schritte bezogen sind auf die Vermittlung des behinderten Menschen auf einen konkreten Arbeitsplatz. Hierzu hat die Übernahme von Prinzipien des Konzeptes der sogenannten „Unterstützten Beschäftigung“ erheblich beigetragen.

Insbesondere der letzte Punkt ist von erheblicher Bedeutung. Dadurch, dass die Arbeit der Integrationsfachdienste von vorne herein die Aufgabe der Akquisition von Arbeitsplätzen beinhaltet, fungieren sie doch nicht nur gegenüber ihren Klientinnen und Klienten, sondern auch gegenüber sogenannten „abgebenden Institutionen“ wie etwa Schulen, Trägern beruflicher Aus- und Weiterbildung oder auch Werkstätten für behinderte Menschen als wichtige Schnittstelle zum allgemeinen Arbeitsmarkt und verhindern so langwierige Karrieren behinderter Menschen innerhalb des Rehabilitationssystems, die einen Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vielfach eher hinauszögern als beschleunigen.

gen. In diesem Sinne halten MAIR und BARLSEN fest: „Aus systemtheoretischer Sicht unterstützen Integrationsfachdienste also die Bemühungen, einer Abschottung des Rehabilitationssystem zu einem ‚closed shop‘, in dem nur noch interne Mobilitätsprozesse möglich sind, entgegen zu wirken und sie tragen dazu bei, dass dieses Rehabilitationssystem den Anschluss an die sich veränderten Rahmenbedingungen von Gesellschaft und Arbeitsmarkt hält.“ (MAIR, BARLSEN, 403)

Diese Offenheit gegenüber der gesellschaftlichen Umwelt - die die Offenheit für die jeweils besondere Situation des einzelnen Klienten ebenso umfasst wie für die Gegebenheiten regionaler Arbeitsmärkte und die vorfindlichen Betriebe - ist für Fachdienste eben wegen der notwendigen Integration ganz unterschiedlicher Funktionen und dem damit einhergehenden Schnittstellencharakter gegenüber ganz unterschiedlichen Akteuren und Institutionen konstitutiv.

Die Kehrseite ist eine ganz außerordentliche Komplexität der Arbeitsweise und der Kooperationsbeziehungen, die eine sehr sorgfältige Ausbalancierung der unterschiedlichen Funktionen erfordert. Werden einzelne Funktionen auf Kosten der anderen überbetont, so besteht die Gefahr, dass Integrationsfachdienste ihr spezifisches Profil verlieren und sich an bereits bestehende Formen professioneller Unterstützung angleichen. So sind Integrationsfachdienste keine Beratungsstellen, dennoch gehört Beratung in vielfältigen Formen zu ihren Aufgaben. Integrationsfachdienste sind keine sozialen Dienste oder gar therapeutische Einrichtungen (Schuldnerberatung, Eheberatung, Klärung des beruflichen Selbstverständnisses), dennoch bildet psychosoziale Betreuung einen wesentlichen Bestandteil ihrer Arbeit. Integrationsfachdienste sind keine Bildungsträger, dennoch kann ein – auf die konkreten Anforderungen einer denkbaren oder in Aussicht stehenden Stelle - bezogenes Training von Kompetenzen sinnvoll sein. Integrationsfachdienste sind keine Stellenvermittlungsagenturen, dennoch ist die Akquisition von Stellen eine zentrale Bedingung ihrer Aufgabenwahrnehmung. Integrationsfachdienste sind keine Serviceleister für Arbeitgeber, dennoch gehört die Beratung der Arbeitgeber und damit die Berücksichtigung von deren Interessen zu ihrem Arbeitsprofil.

Diesen vielfältigen Funktionen korrespondiert ein komplexes Netz an Kooperationsbeziehungen. Damit stehen Integrationsfachdienste auch in sozialer Hinsicht in einem komplizierten Geflecht von nicht immer kompatiblen Loyalitäten: Interessen der Klienten und Klientinnen müssen mit denen potentieller Arbeitgeber ebenso in Einklang betrachtet werden wie die Interessen dieser beiden Gruppen mit denen der öffentlichen Leistungsträger oder auch der abgebenden Institutionen, zum Beispiel der Werkstätten für Behinderte, die nicht immer ein Interesse an einem Abwandern ihrer leistungsfähigsten Mitarbeiter in den allgemeinen Arbeitsamt haben können.

Loyalitätskonflikte der Integrationsfachdienstmitarbeiterinnen und -mitarbeiter sind so gesehen zwangsläufig. Integrationsfachdienste dürfen sich gerade deshalb nicht zu sehr von Teilinteressen ihrer Kooperationspartner abhängig machen, denn jede einseitige Abhängigkeit von einer Institution bzw. Person würde dazu führen, die Beziehungen zu anderen Kooperationspartnern zu erschweren. Deshalb ist ein gewisses Maß an relativer professioneller und funktionaler Autonomie eine unabdingbare Voraussetzung ihrer Arbeit. Das heißt insbesondere, dass die Beziehung zwischen den Klienten und den IFD-Beratern eines Vertrauensschutzes bedarf. Des weiteren müssen die Qualitätsstandards der Fachdienstarbeit sowohl gegen eine Überformung durch die Logik des Verwaltungshandelns als auch durch die Logik einer reinen Marktorientierung geschützt werden. Der Dienstleistungscharakter der IFD-Arbeit für die Arbeitgeber ist zwar eine wichtige Voraussetzung für die Zielerreichung, aber er hat seine deutlichen Grenzen darin, dass es gerade nicht darum geht, ausschließlich „marktgängige“ Bewerber und Bewerberinnen „anzubieten“.

In dieser labilen Balance von Funktionen und Loyalitäten liegt die eigentliche Leistung des Konzeptes „Integrationsfachdienst“ und es erhebt sich in diesem Zusammenhang die Frage, welche institutionellen Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit die Erfüllung einer so komplexen und widersprüchlichen Aufgabe möglich ist. Denn die bisherige Forschung zeigt eindeutig, dass Integrationsfachdienste in der Vergangenheit die damit verbundenen Herausforderungen gemeistert und sich bewährt haben.

Integrationsfachdienste gibt es in Deutschland seit Ende der 80er bzw. Anfang der 90er Jahre. Der überwiegende Teil dieser - zunächst auf bestimmte Zielgruppen wie Menschen mit geistiger oder psychischer Behinderung zugeschnittenen, später (wie zum Beispiel ab 1998 in Rheinland-Pfalz) auch behinderungsübergreifend arbeitenden - Dienste wurde ganz oder teilweise von den Hauptfürsorgestellen im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die „begleitenden Hilfen im Arbeitsleben“ finanziert. Im wesentlichen sind zwei historische Entstehungskontexte der Integrationsfachdienste zu nennen.¹¹ Zum einen handelt es sich dabei um Aktivitäten im Bereich der sogenannten „abgebenden Einrichtungen“ wie Werkstätten, Berufsbildungswerke, insbesondere aber - vielfach auf die Initiative betroffener Eltern und engagierter Lehrer hin - der Sonderschulen für (v.a. geistig) behinderte Menschen. Einen zweiten, ebenso wichtigen Entstehungszusammenhang bilden die seit 1986 rechtlich verankerten Psychosozialen Dienste bzw. berufsbegleitenden Dienste der Hauptfürsorgestellen. In diesem Zusammenhang hält BUNGART fest: „Schon bald nach der Einrichtung der PSD/BBD erkannte man jedoch, dass das Angebot der begleitenden Hilfen nicht immer ausreichend war. Nach und nach weitete sich deshalb das Tätigkeitsspektrum dieser Dienste auf die Phase ‚davor‘ aus, d.h. auf die Aufgabe der Erst- und Wiedereingliederung. Schließlich wurde zunächst an die PSD/BBD und später auch an andere Träger der Auftrag zur Einrichtung spezieller Fachdienste zur Eingliederung von Schwerbehinderten mit besonderem Unterstützungsbedarf vergeben.“ (BUNGART 2002, 12; vgl. auch DOBBE 1993).

Diese kurzen Hinweise auf die Vorgeschichte der Integrationsfachdienste enthalten die Antwort auf die Frage, wie es – vor dem Hintergrund der Zersplitterung des Rehabilitationsrechts in die unterschiedlichen Zweige des gegliederten Systems – überhaupt möglich war, Fachdienste aufzubauen, die einen derartigen Grad von Integration von Unterstützungsformen erreichen. Dies verdankt sich in erster Linie der relativ offenen Definition der Zuständigkeit des sie in der Hauptsache beauftragenden öffentlichen Leistungsträgers, nämlich der Hauptfürsorgestelle, im Bereich der sogenannten „begleitenden Hilfen im Arbeitsleben“. Darauf wird noch im Einzelnen einzugehen sein (Teil 2, Kapitel 1.2), vorgreifend sei hier auf die wesentlichen Zielbestimmungen der begleitenden Hilfe hingewiesen, wie sie sich aus § 31 des Schwerbehindertengesetzes, jetzt § 102 SGB IX ergeben.

Die begleitende Hilfe soll nämlich: „dahin wirken, dass die schwerbehinderten Menschen in ihrer sozialen Stellung nicht absinken, auf Arbeitsplätzen beschäftigt werden, auf denen sie ihre Fähigkeiten und Kenntnisse voll verwerten und weiterentwickeln können sowie durch Leistungen der Rehabilitationsträger und Maßnahmen der Arbeitgeber befähigt werden, sich am Arbeitsplatz und im Wettbewerb mit nichtbehinderten Menschen zu behaupten. (...) Die begleitende Hilfe umfasst auch die nach den Umständen des Einzelfalls notwendige psychosoziale Betreuung schwerbehinderter Menschen. (...) Das Integrationsamt soll außerdem darauf Einfluss nehmen, dass Schwierigkeiten im Arbeitsleben verhindert oder beseitigt werden“.

In dieser sehr anspruchsvollen, ebenso offenen wie umfassenden Zielvorgabe, die sich nicht nur auf schwerbehinderte Menschen bezieht, die in einem Arbeitsverhältnis stehen, sondern auch arbeitslose bzw. arbeitssuchende Menschen umfassen kann, sind nicht nur sämtliche beschriebenen Unterstützungsformen, die im Laufe eines Rehabilitationspro-

¹¹ Dazu ausführlich BUNGART, 2002.

zesses anfallen, einbegriffen, sondern es ist damit auch eine Art „Case-Management“-Funktion der begleitenden Hilfe angedeutet, wie sich im Hinweis auf die Leistungen der Rehabilitationsträger und der Arbeitgeber zeigt. Des weiteren zielt die Aufgabenstellung der begleitenden Hilfen im Arbeitsleben mehr als dies beispielsweise bei der Vermittlungsfunktion der Bundesanstalt für Arbeit der Fall ist, auf die *nachhaltige, d.h. langfristige Sicherung* von Arbeitsverhältnissen. Auch dieses gleichsam prospektive Gütekriterium passt sehr gut zum professionellen Profil der Integrationsfachdienste. Insofern ist es kein Zufall, dass dieses Konzept vor allem unter der Ägide der Hauptfürsorgestellen entwickelt wurde. Der Erfolg der „Integrationsfachdienste“ in der Vergangenheit verdankt sich also ohne jeden Zweifel auch dem Umstand, dass sie institutionell in gewisser Weise quer zum gegliederten System angesiedelt waren. Damit waren sie nicht einseitig abhängig von einzelnen Instanzen und Institutionen, die – per gesetzlicher Zuständigkeit - nur an Teilproblemen und Teillösungen des Integrationsprozesses interessiert sein müssen.

TEIL 1:

Die Bundesmodellprojekte im Überblick

1 Die Rahmenbedingungen der Bundesmodellprojekte

1.1 Zur Vorgeschichte der Bundesmodellprojekte

Mitte des Jahres 1995 formulierte die gemeinsame Arbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen im Anschluss an eine Bestandsaufnahme zur Arbeitsweise von Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation eine Reihe von Zielvorstellungen für die Weiterentwicklung von Integrationsfachdiensten. Insbesondere wurde darin die Forderung nach einer leistungsträgerübergreifenden Anbindung der Dienste und einer gemeinsamen Finanzierung durch Rehabilitationsträger, Hauptfürsorgestellen und der Bundesanstalt für Arbeit erhoben (Stellungnahme 1995, 13ff.). Zwar bestand zu diesem Zeitpunkt ein breiter fachlicher Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der Integrationsfachdienste, es existierten jedoch sehr unterschiedliche Auffassungen darüber, in welcher Form dies erfolgen sollte. Deshalb gab es im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Überlegungen, vor einer gesetzlichen Verankerung von Integrationsfachdiensten bundesweite Erfahrungen in Form von Modellprojekten zu gewinnen. Ziel solcher Bundesmodellprojekte sollte es sein, Impulse und Erkenntnisse für die Erarbeitung einer Gesetzesgrundlage und einer künftigen flächendeckenden Regelförderung zu gewinnen.

Neben großer Zustimmung (auch von der damaligen Opposition im Bundestag) gab es gegenüber diesem Vorhaben auch verschiedene skeptische Stimmen. So wurde u.a. von fachlicher Seite geltend gemacht, die bereits vorliegenden Erfahrungen mit Integrationsdienstfachdiensten, die bis dahin ausschließlich von den Hauptfürsorgestellen finanziert worden waren, hätten die Notwendigkeit dieser Einrichtungen bereits hinreichend deutlich gemacht. Außerdem sei durch mehrere Forschungsberichte der Erfolg ihrer Arbeit eindeutig belegt. Zu erwarten sei aus diesem Grund nur eine Replikation der bekannten Ergebnisse. Auch aus Sicht der Bundesanstalt für Arbeit bestanden massive Bedenken: Sie stellte sich zunächst auf den Standpunkt, die Vermittlung und berufliche Eingliederung Schwerbehinderter sei genuine Aufgabe der Arbeitsämter. Neue Modelle der beruflichen Integration dieses Personenkreises sollten vorrangig von der Arbeitsverwaltung und nicht durch unabhängige Integrationsfachdienste erprobt werden.¹²

Im Juni 1997 verabschiedete der so genannte „Beirat für die Rehabilitation der Behinderten“ (heute: „Beirat für die Teilhabe behinderter Menschen“), einem bei der Vergabe von Mitteln aus dem „Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft“ mitwirkenden Gremium, ein Votum zur Durchführung des Modellprojekts „Integrationsfachdienste zur Eingliederung Schwerbehinderter in das Arbeitsleben“. Auf dieser Grundlagen entschied das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung über die Vergabe von Mitteln aus dem Ausgleichsfonds für den geplanten Modellversuch. Bis Anfang 1998 wurden zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, der Bundesanstalt für Arbeit und der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen abgestimmte Rahmenregelungen und Fördergrundsätze für die Durchführung des Vorhabens erarbeitet. Auf die Ausschreibung zum Jahreswechsel 1997/1998 gingen insgesamt 260 Anträge ein, die zunächst an die zuständigen Landesministerien zu richten waren und zusammen mit einer mit den jeweiligen Hauptfürsorgestellen und Landesarbeitsämtern abgestimmten Stellungnahme dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung zugeleitet wurden. Aufgrund eines Vorschlags des Beirates für die Rehabilitation der Behinderten im Frühjahr 1998 wurde vom BMA über die zu beteiligenden Modellprojekte endgültig entschieden. Daraufhin nahmen zwischen Juni und Oktober des Jahres 1998 in allen 16 Bundesländern insgesamt 28 Integrationsfachdienste als so genannte „Bundesmodellprojekte“ ihre Arbeit auf.

¹² Vgl. hierzu: Impulse 3/4, 1996.

1.2 Fördergrundsätze und strukturelle Vorgaben

Die verbindlichen Fördergrundsätze und weitere Vorgaben zur institutionellen Einbindung der Modellprojekte sind in den folgenden Arbeitspapieren niedergelegt:

- „Vorläufige Grundsätze über Integrationsfachdienste zur Eingliederung Schwerbehinderter in das Arbeitsleben“ (Grundsätze 1997)
- „Förderrichtlinie für Modellvorhaben Integrationsfachdienste zur Eingliederung Schwerbehinderter in das Arbeitsleben“ in der Fassung vom 17. November 1997 (Förderrichtlinien 1997)
- „Hinweise der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen und der Bundesanstalt für Arbeit für die modellhafte Förderung von Integrationsfachdiensten zur Eingliederung Schwerbehinderter in das Arbeits- und Berufsleben“ (Hinweise 1998).

Während die vorläufigen Grundsätze und die Förderrichtlinie vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erarbeitet wurden, handelt es sich bei den Hinweisen um Vorgaben für die konkrete Umsetzung der Modellprojekte, die zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen abgestimmt wurden.

1.2.1 Die vorläufigen Grundsätze und die Förderrichtlinie

Die vorläufigen Grundsätze beschreiben zunächst die „Ausgangslage“, vor deren Hintergrund die Einführung der Modellprojekte erfolgte. Es wird davon ausgegangen, dass sich ein Teil der arbeitslosen Schwerbehinderten, ihre Zahl lag 1998 bei mehr als 196 000, „selbst unter Einsatz aller vorhandenen Fördermöglichkeiten“ nur dann „auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vermitteln lasse, wenn bei der (Wieder-)Eingliederung in das Arbeitsleben besondere arbeits- und berufsbegleitende Fachdienste zur Verfügung stehen“. (Grundsätze 1998, 2) Die berufliche Eingliederung von Schwerbehinderten wird grundsätzlich als Sache der Bundesanstalt für Arbeit, der Rehabilitationsträger und der Hauptfürsorgestellen angesehen, die mit den Reha-/SB-Stellen, den Berufsberatern für Behinderte und den Psychosozialen Dienste über entsprechende Fachkompetenz verfügen. Da die notwendige Unterstützung in bestimmten Problemfällen aber sehr aufwändig und personalintensiv sei, könne sie von den Fachdiensten der Arbeitsämter und Hauptfürsorgestelle „nicht immer in der erforderlichen Art und Weise und in ausreichendem Umfang geleistet werden“ (Grundsätze 1998, 2).

Die Chancen Schwerbehinderter, soweit sie zur Beschaffung und Erhaltung eines Arbeitsplatzes besondere Unterstützung benötigen, sollen deshalb durch „besondere ergänzende externe Fachdienste“ (a.a.O.), durch Integrationsfachdienste, verbessert werden. Diese Fachdienste sollen die Arbeitsämter und die Hauptfürsorgestellen in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützen, diesen „insbesondere bei der Beratung der Schwerbehinderten im Vorfeld der Arbeitsaufnahme, bei der Arbeitsplatzsuche, im Bewerbungsverfahren und nach der Arbeitsaufnahme bei der Festigung des Arbeitsverhältnisses und bei der Sicherung des Arbeitsplatzes und Verwaltungen mit Rat und Tat (...) zur Seite stehen. Bei den Maßnahmen nach Begründung des Arbeitsverhältnisses geht es im allgemeinen um eine vorübergehende begleitende Betreuung mit abnehmender Intensität“ (a.a.O., 2f.).

Als Begründung für die Notwendigkeit solcher Modellvorhaben werden vor allem fehlende bundesweite Erfahrungen genannt hinsichtlich

- der Notwendigkeit solcher Fachdienste
- deren Struktur und Ausstattung
- deren Effizienz und des notwendigen Finanzierungsaufwands

- deren Zusammenarbeit mit Betrieben und Verwaltungen sowie mit Arbeitsämtern, Rehabilitationsträgern und Hauptfürsorgestellen.

Als **Zielgruppe**, die von den geplanten Fachdiensten erreicht werden soll, wird folgender Personenkreis benannt: „Schwerbehinderte und ihnen gleichgestellte Behinderte i.S. der §§ 1 und 2 SchwbG mit einem besonderen Bedarf an arbeits- und berufsbegleitender Betreuung vor der Begründung eines Arbeitsverhältnisses (einschließlich eines betrieblichen Ausbildungsverhältnisses) und (in der ersten Phase) während des Arbeitsverhältnisses. Dies sind insbesondere Schwerbehinderte mit geistiger oder psychischer Behinderung, aber auch mit einer schweren Körper-, Sinnes-, oder Mehrfachbehinderung, die sich im Arbeitsleben besonders nachteilig auswirkt und allein oder zusammen mit weiteren vermittlungshemmenden Umständen (Alter, Langzeitarbeitslosigkeit, unzureichende Qualifikation, Leistungsminderung) ihre Eingliederung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erschwert.“

Zur Zielgruppe gehören ebenso

- Schwerbehinderte, die nach abgeschlossener zielgerichteter Vorbereitung in der Werkstatt für Behinderte in einen Betrieb oder eine Dienststelle auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden sollen und dabei auf aufwendige personalintensive individuelle begleitende Hilfen im Arbeits- und Berufsleben angewiesen sind sowie
- schwerbehinderte Schulabgänger, die nur beim Einsatz eines Integrationsfachdienstes Aussicht auf eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben“ (a.a.O.).

Als **Aufgaben** wird den Fachdiensten die Beteiligung an der Eingliederung Schwerbehinderter in das Arbeitsleben in besonders schwierigen Fällen zugewiesen, indem sie den Schwerbehinderten beraten und unterstützen und den Betrieben bzw. der Verwaltung die notwendige Information, Beratung und Hilfe anbieten sollen. Im einzelnen gehören dazu:

- die Erarbeitung individueller Fähigkeits-, Leistungs- und Interessensprofile „in enger Kooperation mit der zuweisenden Stelle und der abgebenden Einrichtung der schulischen oder beruflichen Bildung oder Rehabilitation“
- die Akquisition geeigneter Arbeits- oder Ausbildungsplätze auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt
- die Vorbereitung des schwerbehinderten Menschen selbst und der betrieblichen Mitarbeiter
- die vorübergehende Begleitung am Arbeits-/Ausbildungsplatz „in der ersten Zeit“ bzw. ein Training der berufspraktischen Fähigkeiten am konkreten Arbeitsplatz („Training on the job“). Dabei wird betont, dass „solche Maßnahmen nur in einer Übergangszeit erforderlich sind und im allgemeinen abnehmende Intensität haben“ (a.a.O., 5)
- Information und Beratung der Kollegen des schwerbehinderten Menschen (Art und Auswirkungen der Behinderung, Verhaltensregeln)
- Nachbetreuung und Krisenintervention, psychosoziale Betreuung
- Ansprechpartner für Betriebe und Verwaltungen.

In kurzen, für die Entwicklung der Modellprojekte aber entscheidenden Passagen zur „**Beauftragung und Verantwortlichkeit**“ heißt es in den vorläufigen Grundsätzen: „Die Fachdienste werden im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit, der Rehabilitationsträger und der Hauptfürsorgestellen trägerübergreifend tätig. Diese bleiben für die Durchführung der ihnen obliegenden Aufgaben verantwortlich. Im Auftrag legt der bzw. legen die Auftraggeber in Abstimmung mit dem Fachdienst Art, Umfang und Dauer des im Einzelfall notwendigen Einsatzes des Dienstes fest“ (a.a.O., 4).

Aus dem Auftragscharakter ergibt sich die Verpflichtung des Integrationsfachdienstes zu einer besonders engen Zusammenarbeit mit Arbeitsamt und Hauptfürsorgestelle, insbesondere mit

- der Berufsberatung des Arbeitsamtes

- den Reha/SB-Stellen, also den Rehabilitationsberatern und Schwerbehindertenvermittlern im Arbeitsamt
- den internen Fachdiensten der Hauptfürsorgestellen.
- weiteren Rehabilitationsträgern.

Dem *jeweiligen* Auftraggeber (also nicht den Auftraggebern *gemeinsam*) wird die fachliche „Überwachung“ der Betreuung durch den Dienst übertragen. Weitergehende Bestimmungen oder Anhaltspunkte zur konkreten Umsetzung der geforderten Beauftragung finden sich in den „Vorläufigen Grundsätzen“ nicht. Näheres zur Beauftragung, Zusammenarbeit, fachlichen Leitung und Aufsicht sollte vielmehr in vor Ort zu treffenden Rahmenvereinbarungen geregelt werden.

Die **Bestimmungen zur sächlichen und personellen Ausstattung der Fachdienste** enthalten auch Angaben zu den **Fallzahlen** und damit zum Arbeitsumfang der Integrationsfachdienste: „In Anlehnung an die Erfahrungen mit den Fachdiensten für die psychosoziale Betreuung werden pro Fachkraft etwa 20-25 Betreuungsfälle und etwa die doppelte Anzahl an Beratungsfällen zugrundegelegt. In der Modellphase soll der Integrationsfachdienst auf maximal 100 Betreuungsfälle ausgelegt sein“ (a.a.O., 5).

Die Vorläufigen Grundsätze formulieren abschließend einige Empfehlungen zur Auswahl der freien **Träger und der Organisation der Fachdienste**. Vor allem solche Träger sollen in Betracht kommen, die bereits Angebote zur beruflichen Integration der definierten Zielgruppe vorhalten. Dazu gehören insbesondere Träger, die im Auftrag der Hauptfürsorgestellen bereits Psychosoziale Beratungsstellen übernommen haben: „Die Fachdienste zur Integration Schwerbehinderter in das Arbeitsleben sollen nach Möglichkeit Teil eines umfassenderen sozialen Beratungs- und Betreuungsdienstes sein, der für die unter 3. beschriebenen Schwerbehinderten unabhängig von der Art der Behinderung tätig wird“ (a.a.O., 5).

Zeitgleich mit den Vorläufigen Grundsätzen wurde die so genannte „**Förderrichtlinie für Modellvorhaben Integrationsfachdienste zur Eingliederung Schwerbehinderter in das Arbeitsleben**“ (1998) veröffentlicht. Darin sind im Wesentlichen die zuwendungsrechtlichen Regelungen formuliert, die der Förderung der Modellprojekte zugrunde liegen. Es wird festgelegt, dass das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung aus den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln der Ausgleichsabgabe die Errichtung und die Tätigkeit besonderer ergänzender Integrationsfachdienste zur Eingliederung Schwerbehinderter in das Arbeitsleben als überregionale Modellvorhaben zur Weiterentwicklung der Arbeits- und Berufsförderung Schwerbehindert finanzieren kann. Außerdem wird erklärt, dass gemäß § 2 Abs. 2 der Förderrichtlinie durch die Modellprojekte auch behinderte Menschen, die nicht anerkannte Schwerbehinderte oder ihnen gleichgestellte Behinderte sind, dann betreut werden können, wenn die Arbeitsverwaltung, die Rehabilitationsträger, die Träger der Sozialhilfe oder andere Stellen die Kosten dafür aus ihren jeweiligen Haushaltsmitteln tragen.

1.2.2 Die Hinweise der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen und der Bundesanstalt für Arbeit

Die von der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen und der Bundesanstalt für Arbeit gemeinsam herausgegebenen „Hinweise für die modellhafte Förderung von Integrationsfachdiensten zur Eingliederung Schwerbehinderter in das Berufsleben“ enthalten eine Reihe von Bestimmungen, die über die sehr generellen Regelungen der „Vorläufigen Grundsätze“ zur Zusammenarbeit der Integrationsfachdienste mit den Auftraggebern hinausgehen. Sie sollten Anhaltspunkte geben für die vor Ort zu treffenden Entscheidungen der regionalen Akteure. Ebenso wie die „Vorläufigen Grundsätze“ wurden

die „Hinweise“ zum Bestandteil der Zuwendungsbescheide an die Träger der Integrationsfachdienste gemacht und konnten insofern eine erhebliche Verbindlichkeit beanspruchen.

Die „Hinweise“ betonen den **Schnittstellencharakter** der Integrationsfachdienste und unterstreichen zugleich die Wahrung der Zuständigkeiten der Auftraggeber: „Das Modellvorhaben der Integrationsfachdienste ist im Schnittstellenbereich zwischen den Aufgabenbereichen der Bundesanstalt für Arbeit, der Hauptfürsorgestellen und der Träger der beruflichen Rehabilitation angesiedelt (...). So ist der Integrationsfachdienst in der Phase der Anbahnung von Beschäftigungsverhältnissen für arbeitslose Schwerbehinderte im Zuständigkeitsbereich der Bundesanstalt für Arbeit (ergänzend) tätig, nach Begründung eines Arbeitsverhältnisses dagegen zu dessen Stabilisierung und Sicherung (ebenfalls ergänzend) im Zuständigkeitsbereich der Hauptfürsorgestellen“ (Hinweise 1998, 1).

Unterstrichen wird die bei den Auftraggebern verbleibende Verantwortlichkeit, die enge Anbindung des Integrationsfachdienstes an den ihnen erteilten Auftrag und die beim Auftraggeber liegende Fachaufsicht. Es wird festgestellt, dass deshalb eine klare Festlegung von Verantwortlichkeiten, die Steuerung des Dienstes durch den jeweiligen Auftraggeber sowie ein hohes Maß an Koordination und Kooperation erforderlich sind. Insbesondere sollten die Auftraggeber stets über den aktuellen Stand der Betreuung informiert sein.

Um dies zu gewährleisten, werden Regelungen getroffen in Bezug auf

- die Steuerungsfunktion von Arbeitsamt und Hauptfürsorgestelle
- die Frage des Zugangs der Klienten zum Integrationsfachdienst
- die Unterscheidung von Beratung und Betreuung
- die Beauftragung
- die Berichtspflichten der Fachdienste
- die Zusammenarbeit der Integrationsfachdienste mit den Psychosozialen bzw. Berufsbegleitenden Diensten der Hauptfürsorgestellen.

Zu 1): Steuerungsfunktion von Arbeitsamt und Hauptfürsorgestelle:

Als wichtigstes Element regeln die Hinweise die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsamt, Hauptfürsorgestelle und Integrationsdienst durch die Schaffung eines so genannten „**Steuerungsteams**“: Regionales Arbeitsamt und Hauptfürsorgestelle bilden ein gemeinsames Gremium, das die konkrete Betreuungs- und Eingliederungsarbeit durch den Integrationsfachdienst im Rahmen der jeweils eigenen Zuständigkeit und Entscheidung sicherstellt. Weitere Personen von Trägern der beruflichen Rehabilitation und Mitarbeiter des Integrationsfachdienstes können gegebenenfalls in dieses Steuerungsteam einbezogen werden.

Das Steuerungsteam soll folgende zentrale Aspekte sicherstellen:

- Konzentration der Bemühungen des IFD auf die Integration/Vermittlung/Betreuung der Schwerbehinderten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt
- Absprachen zum gemeinsamen fallbezogenen Auftreten von Arbeitsamt, Hauptfürsorgestelle und IFD in Betrieben
- Auswahl der Betreuungsfälle (vgl. a.a.O., 2).

Als spezifische Funktionen des Auftraggebers „Hauptfürsorgestelle“ werden (vgl. a.a.O., 5) die fachliche Unterstützung der Integrationsfachdienste in der Kooperation mit Betrieben und anderen Einrichtungen sowie Aktivitäten bei der Fortbildung der Mitarbeiter erwähnt.

Zu 2): Zugang der Klienten zum Integrationsfachdienst

Als Regelfall wird die „Einschaltung“ des Integrationsfachdienstes zur Beratung und Betreuung schwerbehinderter Menschen durch das Arbeitsamt oder die Hauptfürsorgestelle genannt. Bei kurzfristigen Beratungsfällen könne der Fachdienst auch von anderen

Institutionen eingeschaltet werden. Zugleich wird betont, dass ein unmittelbarer Zugang von Klienten zur Beratung „grundsätzlich nicht ausgeschlossen“ sei. In solchen Fällen bedürfe es keiner vorherigen Zustimmung durch die Auftraggeber. Allerdings soll jedes Erstkontaktgespräch einheitlich erfasst und dokumentiert werden (a.a.O., 6).

Zu 3): Beratungs- und Betreuungsfälle

Als eine weitere wichtige Grundlage für die Arbeit der Integrationsfachdienste enthalten die Hinweise eine definitorische Unterscheidung zwischen Beratungs- und Betreuungsfällen.

Unter **Beratung** wird dabei verstanden:

„Beratung ist eine qualifizierte persönliche, fachdienstliche Auseinandersetzung mit einem Schwerbehinderten, welche über eine Auskunft oder die Zuständigkeitsprüfung hinausgeht. Ziel ist es, im Einzelfall geeignete Lösungswege aufzuzeigen. Beratung leistet in diesem Sinne die Abklärung der Vermittlungsvoraussetzungen, Motivationsförderung und Entscheidungshilfe (bis maximal fünf persönliche Kontakte). Während der Beratungsphase hat der IFD folgende Aspekte zu klären bzw. daran mitzuwirken:

- Die Zuordnung zum Personenkreis
- Die Zuständigkeit eines Leistungsträgers
- Motivation bezüglich der Kontaktaufnahme (Wünsche, Erwartungen, Ängste)
- Schulischer und beruflicher Werdegang (Kenntnisse, Fähigkeiten, Erfahrungen)
- Entwicklung der Behinderung/Erkrankung
- Besonders zu berücksichtigende Funktionseinschränkungen
- Erörterung der beruflichen Absichten und Erwartungen
- Aufklärung über das Bewerbungsverfahren
- Aufklärung über die Möglichkeiten des IFD“ (a.a.O., 2).

„Beratung“ in diesem Sinne ist also zu unterscheiden von einer bloßen Auskunft oder einer Zuständigkeitsprüfung. Wenn ein Klient anruft oder persönlich vorspricht, beispielsweise um zu erfahren, welche Angebote ein Integrationsfachdienst macht oder wer in seinem Fall für die Gewährung von Leistungen zuständig ist, so handelt es sich nicht um eine Beratung im Sinne der hier getroffenen Definition. Es fehlt dabei das Moment der „persönlichen, fachdienstlichen Auseinandersetzung“ ebenso wie das „Aufzeigen von im Einzelfall geeigneten Lösungswegen“.

Demgegenüber definieren die Hinweise „**Betreuung**“ wie folgt: „Betreuung durch IFD erfolgt nur bei entsprechendem Auftrag des Arbeitsamtes und der Hauptfürsorgestelle. Ein Betreuungsfall tritt immer dann ein, wenn längerfristige Bemühungen zur Erreichung oder Sicherung eines Arbeitsplatzes auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erforderlich sind“ (a.a.O., 3). „Betreuung“ unterscheidet sich damit von „Beratung“ in mehrfacher Hinsicht:

- Betreuung ist längerfristig und nicht eindeutig zeitlich begrenzt angelegt.
- Betreuung geht über die bloße Abklärung bzw. Information hinaus und ist auf das konkrete gemeinsame Ziel der Erreichung oder Sicherung eines Arbeitsplatzes auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt bezogen. Damit hat sie einen hohen Verbindlichkeitsgrad für Klient und Fachdienst.
- Betreuung setzt zwingend einen Auftrag des Arbeitsamtes und der Hauptfürsorgestelle voraus. Für eine Beratung muss dies nicht unbedingt zutreffen. Deshalb hat Betreuung eine höhere Verbindlichkeit auch insofern, als sie Auftraggeber und Fachdienst an einen erteilten Auftrag bindet.

Die Hinweise lassen offen, in welchem Verhältnis „Beratung“ und „Betreuung“ zueinander stehen. Denkbar sind zwei unterschiedliche Interpretationen: Zum einen kann Beratung als eine eigene Dienstleistungsform mit geringem Umfang verstanden werden. Zum anderen kann die Auflistung der im Rahmen von Beratung zu leistenden Aufgaben (Klärung der Zuordnung zum Personenkreis, der Motivation, der beruflichen Vorgeschichte usw.) auch nahe legen, dass eine je nach Bedarf mehr oder weniger ausführliche Beratung (bis zu fünf Gespräche) als eine Art Voraussetzung für den Übergang in eine Betreuung verstanden werden könnte.

Im ersten Fall könnten die im einzelnen gewonnenen Lösungswege etwa darin bestehen, mit dem Klienten eigene Handlungsmöglichkeiten zu entwickeln oder ihm geeignete Ansprechpartner zu nennen. Eine weitere Betreuung würde sich dann erübrigen. Im zweiten Fall kann die Aufgabe von Beratung auch sein, mit einem Klienten zu dem Schluss zu kommen, dass eine Betreuung durch den IFD ein geeigneter Lösungsweg für sein Problem wäre. In diesem Fall dient Beratung im Wesentlichen der Abklärung der Voraussetzungen für eine längerfristige Zusammenarbeit und hat also im Hinblick auf eine potentielle Betreuung eine Art Probecharakter. Am Ende einer solchen Beratungsphase könnte ein mit Einverständnis des Klienten formuliertes Votum des Integrationsfachdienstes für die Erteilung eines Betreuungsauftrages stehen. Zwingend ist diese Auslegung nach dem Wortlaut der Hinweise jedoch nicht. Eine direkte Beauftragung des IFD mit der Betreuung eines Klienten ohne vorangegangene Beratungsphase schließen die Hinweise nicht aus.

Zu 4): Beauftragung

Soll ein Klient längerfristig betreut werden, so ist eine Beauftragung des Integrationsfachdienstes unabdingbare Voraussetzung. Die Hinweise halten dazu fest: „Sobald geklärt ist, dass eine Betreuung durch den IFD erforderlich ist, erteilt das Arbeitsamt bzw. die Hauptfürsorgestelle diesem hierzu einen Auftrag, aus dem sich die vom IFD zu leistenden Aufgaben ergeben (vorläufiger Eingliederungsplan)“ (a.a.O., 3). Nach dieser Bestimmung sind also bei der Erteilung des Auftrages Spezifizierungen über Art, Umfang und Dauer des Einsatzes im Einzelfall zu machen.

Die Beauftragung beinhaltet – dies folgt schon aus den Vorläufigen Grundsätzen – keinen Übergang der Zuständigkeit von den beteiligten Behörden auf den Integrationsfachdienst. Insbesondere gilt dies für den förderrechtlichen Aspekt: „Förderzusagen dürfen vom IFD nicht getroffen werden“, heißt es unter Ziffer 2.4. der Hinweise ausdrücklich. In begründeten Einzelfällen können Aufträge von den Auftraggebern auch wieder zurückgezogen werden.

Unklar bleibt allerdings, wer genau die beauftragende Institution ist. In der zitierten Regelung wird formuliert, dass der Auftrag durch das Arbeitsamt *bzw.* die Hauptfürsorgestelle zu erteilen ist. Das heißt, die Beauftragung kann entweder durch das Arbeitsamt oder die Hauptfürsorgestelle – also je einzeln – erfolgen.¹³ Dagegen wird in anderen Passagen der „Hinweise“ nahegelegt, dass die Beauftragung durch das Arbeitsamt und die Hauptfürsorgestelle gemeinsam erfolgen solle. „Betreuung“, heißt es unter der Ziffer 2.3.2, „erfolgt nur bei entsprechendem Auftrag des Arbeitsamtes **und** der Hauptfürsorgestelle“ (Hervorhebung nicht im Original). Des weiteren wird – unter Ziffer 2.1 – als eine Funktion des gemeinsamen Steuerungsteams die „Auswahl der Betreuungsfälle“ genannt. Das entspricht zwar nicht unbedingt einer gemeinsamen Beauftragung, deutet aber darauf hin, dass den Verfassern der Hinweise an dieser Stelle immerhin eine Abstimmung der Zuweisung von Betreuungsfällen vorschwebte. In der Praxis wurden diese Regelungen im Verlauf der Modellprojekte recht unterschiedlich ausgelegt und führten zu divergenten Formen der Umsetzung.

¹³ Vgl. auch Ziffer 2.2: „Der IFD wird in der Regel vom Arbeitsamt **oder** der Hauptfürsorgestelle zur Beratung und Betreuung Schwerbehinderter eingeschaltet.“ (Hervorhebung nicht im Original)

Zu 5): Berichtspflichten der Fachdienste

In den „Hinweisen“ wird an verschiedenen Stellen betont, dass aus den hohen Kooperationsanforderungen und dem „fließenden Zuständigkeitswechsel“ der Verwaltungen die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Information der Auftraggeber durch die Integrationsfachdienste resultiert. Als ausdrückliche Berichtspflichten der Integrationsfachdienste werden genannt:

- die Erfassung und Dokumentation von Erstkontaktgesprächen (Ziffer 2.2),
- die „unverzügliche“ Einschaltung von Arbeitsamt bzw. Hauptfürsorgestelle, wenn sich im Verlauf der Betreuung „Eingliederungschancen“ ergeben. Dies soll die zeitnahe Beurteilung von Förderungsmöglichkeiten gewährleisten;
- eine vierteljährliche regelmäßige Berichterstattung über den Stand der Betreuung nach einem vorgegebenen Berichtsschema (Zwischenberichte),¹⁴
- die Erstellung von Abschlussberichten spätestens 3 Monate nach Beendigung einer Betreuung (letzter Kontakt mit dem Klienten),
- die Anfertigung von Jahresberichten für das Arbeitsamt, die Hauptfürsorgestelle und das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Darin sollen die Entwicklung der Arbeit des Integrationsfachdienst insgesamt, die erreichten Betreuungsergebnisse und sonstige Arbeitsergebnisse dargestellt und kommentiert werden.
- Über die regelmäßigen Berichtspflichten hinaus ist jederzeit „eine begründete Aufforderung zur Darstellung der aktuellen Situation sowie einer fachdienstlichen Stellungnahme möglich“ (a.a.O., 4).

Ein ursprünglich geplantes einheitliches Dokumentationssystem für alle Bundesmodellprojekte konnte nicht durchgesetzt werden. Im ersten Jahr der Modellphase hatten sich an allen Standorten bereits Routinen der Berichterstattung mit zum Teil erheblichen regionalen Abweichungen herausgebildet. Immerhin wurden an 15 der insgesamt 26 Standorte alle von den Hauptfürsorgestellen erarbeiteten Formulare eingesetzt.

Zu 6): Zusammenarbeit der Integrationsfachdienste mit den Psychosozialen Diensten bzw. Berufsbegleitenden Diensten der Hauptfürsorgestellen

Die Hinweise verpflichten die Integrationsfachdienste zu einer engen und fallbezogenen Zusammenarbeit mit den bestehenden Psychosozialen Diensten und Berufsbegleitenden Diensten (PSD/BBD). Wenn Klienten nach erfolgreicher Integration in ein Arbeitsverhältnis weiterhin Bedarf an berufsbegleitender Unterstützung haben, so soll eine Fallübergabe an den PSD/BBD erfolgen. Dies soll spätestens dann realisiert sein, wenn die Arbeitsamtsförderung ausläuft und eine eventuell erforderliche Weiterförderung durch die Hauptfürsorgestelle einsetzt.

Eine Fallübergabe soll dagegen noch nicht stattfinden,

- wenn dadurch eine „konstante Entwicklung“ des schwerbehinderten Menschen beeinträchtigt wird und weiterhin Unterstützungsbedarf besteht,
- wenn lediglich ein befristetes Arbeitsverhältnis als Vorstufe zur Übernahme in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis vereinbart wurde,
- wenn sich im betrieblichen Umfeld oder im privaten Lebensbereich des Klienten Schwierigkeiten gezeigt haben, die den Integrationserfolg gefährden und eine Kontinuität der Betreuung erforderlich machen.

¹⁴ Dieses Intervall wurde wegen der notwendigen Abstimmung mit der Dokumentation der wissenschaftlichen Begleitung ab dem Jahre 2000 auf sechs Monate herauf gesetzt.

1.2.3 Implikationen der Fördergrundsätze

Die dargestellten Fördergrundsätze, die für die Bundesmodellprojekte gelten, zeigen, dass sich vor allem in zwei wesentlichen Punkten Unterschiede zu früheren Modellprojekten der Integrationsämter bzw. Hauptfürsorgestellen ergeben. Diese beziehen sich auf

1. die organisatorische Anbindung und die Beauftragung der Integrationsfachdienste und
2. die Bestimmung der Zielgruppen.

Zu 1): Die Anbindung und Beauftragung der Integrationsfachdienste

Die leistungsträgerübergreifende Anbindung der Integrationsfachdienste

Die Integrationsfachdienste sollen im Auftrag der Arbeitsämter, Hauptfürsorgestellen und Rehabilitationsträger tätig werden. Damit wird in den Fördergrundsätzen der Bundesmodellprojekte konsequent die „trägerübergreifende“ Anbindung eines Dienstes realisiert. Diese explizite Betonung der Beauftragung durch verschiedene Leistungsträger kann als das eigentliche Novum der Bundesmodellprojekte bezeichnet werden. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf die Vorgängerprojekte im Zuständigkeitsbereich der Hauptfürsorgestellen, sondern auch im Hinblick auf die sozialrechtlichen Regelungen der Beziehungen zwischen öffentlichen Leistungsträgern und ihre Beziehungen zu Dritten generell. In vergleichbaren Regelungen im Bundessozialhilfegesetz (vgl. § 10 und §§ 93 ff. BSHG), im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. §§ 3ff. und §§ 74 ff. SGB VIII) oder der begleitenden Hilfe im Arbeitsleben („Psychosoziale Dienste“, vgl. § 28 SchwbAV), findet sich weder eine „trägerübergreifende“ Beteiligung von Diensten freier Träger an den Aufgaben von Behörden, noch verwenden diese Regelungen explizit den Begriff der „Beauftragung“ oder des „Auftrags“.

Dass ein solcher trägerübergreifender Ansatz erstmals im Bereich der beruflichen Rehabilitation behinderter Menschen erprobt wird, erscheint unmittelbar einleuchtend. Das Rehabilitationsrecht zeichnet sich bekanntlich durch einen hohen Grad der Segmentierung von Zuständigkeiten aus, der insbesondere darauf zurück geht, dass die Leistungen zur Rehabilitation als Teilaufgaben eingebettet sind in alle Bereiche des gegliederten Systems der sozialen Sicherung. Die damit verbundene „Zersplitterung“ von Vorschriften und Zuständigkeiten steht aber im Widerspruch zu der fachlichen Erfordernis, Leistungen zur Rehabilitation einheitlich, zeitnah und der Lebenssituation der behinderten Menschen insgesamt angemessen zu erbringen. Der lebensweltliche Bedarf an Unterstützung hat gerade im Bereich der Rehabilitation ganzheitlichen Charakter und würde eigentlich eine integrierte Erbringung von Leistungen erfordern. Genau dies ist aber im Rahmen des gegliederten Systems nicht oder nur in Ansätzen möglich.¹⁵

Mit dem Gedanken der leistungsträgerübergreifenden Beauftragung der Integrationsfachdienste sehen die Fördergrundsätze also die Realisierung eines Elementes vor, dessen Bedeutung stets unterstrichen wurde. So formulieren z.B. DETMAR u.a. in einer kritischen Bilanz zur Arbeit der Integrationsfachdienste Mitte der 90er Jahre: „Integrationsfachdienste basieren auf dem Gedanken, dass der berufliche Integrationsprozess ganzheitlich Vorbereitung, Platzierung auf einem Arbeitsplatz und Unterstützung am Arbeitsplatz umfassen muss – ihre Kernidee ist, die Zuständigkeitszersplitterung zu überwinden und diesen Prozess ‚aus einer Hand‘ zu organisieren“ (DETMAR u.a. 1995, 69). Diese „Kernidee“ erfährt in Gestalt der Fördergrundsätze der Bundesmodellprojekte erstmals eine rechtlich verbindliche Umsetzung.

¹⁵ Vgl. dazu Bundestagsdrucksache 14/5074; ausführlich dazu und bereits mit Bezug auf das SGB IX: MROZYSKI 2001.

Der Begriff des „Auftrags“ und der Prozess der Beauftragung

Ebenfalls neu ist in den Fördergrundsätzen der Begriff des „Auftrags“, der in einer Anwendung auf Beziehungen zwischen öffentlichen Leistungsträgern und Dritten im Sozialrecht – in dieser Explizitheit und Akzentuierung – so noch keine Verwendung fand. Das Bundessozialhilfegesetz, das SGB VIII und die Schwerbehindertenausgleichsabgabeverordnung verwenden diesen Begriff nicht. Hier wird durchgängig von einer „Beteiligung“ freier Träger an den Aufgaben der öffentlichen Leistungsträger gesprochen. Der Begriff der „Beauftragung“ wird dagegen im Arbeitsförderungsrecht (SGB III) § 94 verwendet: Dort geht es um die „Beauftragung“ von Trägern beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen durch das Arbeitsamt. Insgesamt wird der Begriff „Auftrag“ im Sozialrecht nicht explizit definiert, so dass für eine nähere Bestimmung auf das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) zurückgegriffen werden müsste.¹⁶

Im Zusammenhang der Fördergrundsätze sind vor allem folgende Implikationen des Begriffs „Auftrag“ von Bedeutung:

- Durch die Annahme eines Auftrages verpflichtet sich der Auftragnehmer gegenüber dem Auftraggeber, eine ihm durch diesen übertragene Aufgabe zu erfüllen.
- Der Auftrag beinhaltet keine Übertragung von Zuständigkeiten, etwa im Sinne einer Vollmacht, die es dem Dienst erlauben würde, bindende Entscheidungen zu fällen, die sonst dem Auftraggeber obliegen (z.B. Verwaltungsakte zu tätigen, über Fördergelder zu entscheiden o.ä.).
- Die Verantwortlichkeit verbleibt – auch bezogen auf den Einzelfall – beim Auftraggeber. Das heißt, die Auftraggeber können auch selbst weiterhin für den betreffenden Klienten tätig werden. In der Aufgabenerfüllung ist der Auftragnehmer grundsätzlich an Weisungen des Auftraggebers gebunden.
- Die Auftraggeber können, da sie öffentliche Leistungsträger sind und damit klaren rechtlichen Zuständigkeitsregelungen unterliegen, den Integrationsfachdienst nur mit solchen Aufgaben betrauen, die auch in ihre eigene Zuständigkeit fallen.
- Auftraggeber des Integrationsfachdienstes sind, zumindest im Rahmen der in den Fördergrundsätzen angesprochenen Regelungen, alleine die zuständigen Ämter bzw. Leistungsträger, nicht etwa die Klienten und Klientinnen oder die Betriebe.

Daraus folgt zunächst, dass den Integrationsfachdiensten eine selbstständige Aufgabendurchführung nicht bzw. nur in dem durch den erteilten Auftrag gesetzten Rahmen möglich ist. Spielräume hängen hier prinzipiell vom Ermessen des Auftraggebers bzw. davon ab, wie spezifisch die Auftragsformulierung erfolgt. Dies ist beispielsweise relevant in der Frage des „Zugangs“ von Klientinnen und Klienten. Prinzipiell wäre denkbar, dass den Integrationsfachdiensten ein sehr pauschaler Betreuungsauftrag für eine bestimmte Gruppe von Klienten übertragen wird. Aufgrund seiner Fachkompetenz würde der IFD auf diese Weise Verantwortung für die Regelung des Fallzugangs, der Fallauswahl und der Integrationsplanung übernehmen. Dies wäre beispielsweise möglich durch die Veranke-

¹⁶ Vgl. § 61 SGB X sowie § 675 BGB („entgeltliche Geschäftsbesorgung“) i.V. mit §§ 662 ff. („Auftrag“) BGB. Im Bereich des Sozialrechts wird im SGB X (§ 88 und 89ff.) der Begriff „Auftrag“ im Zusammenhang mit der Regelung der Zusammenarbeit zwischen Leistungsträgern verwendet – ein Leistungsträger kann einen anderen mit der Wahrnehmung eigener Aufgaben beauftragen. In § 97 SGB X wird die Durchführung von Aufgaben öffentlicher Leistungsträger durch Dritte geregelt („Kann ein Leistungsträger oder eine Arbeitsgemeinschaft von einem dritten Aufgaben wahrnehmen lassen, muss sichergestellt sein, dass der Dritte die Gewähr für eine sachgerechte, die Rechte und Interessen des Betroffenen wahrende Erfüllung der Aufgaben bietet“), in diesem Zusammenhang wird in Absatz 2 auf den § 89 („Ausführung des Auftrags“) verwiesen. Ob sich daraus eine generelle Anwendung des Auftrags-Begriffs auf die in § 97 angesprochene Wahrnehmung von Aufgaben durch Dritte ergibt, ist in den Rechtskommentaren umstritten (vgl. dazu HAUCK/HAINES Berlin 1999, K § 97 und dagegen MAYDELL 1984, 167). Zudem gilt dieser Bezug nicht für gemeinnützige und freie Einrichtungen und Organisationen (vgl. § 17 Abs.3 Satz 4 SGB I).

zung eines Vorschlagsrechtes des Fachdienstes zur Auftragserteilung im Anschluss an einen oder mehrere (Erst-)Kontakte mit dem Klienten im Rahmen von Beratungen.

Dieser Weg wird in den Vorläufigen Grundsätzen bzw. Hinweisen nicht beschritten, freilich auch nicht gänzlich ausgeschlossen. Den Auftraggebern wird bei der Formulierung des Auftrags eine „Abstimmung mit dem Integrationsfachdienst“ nahegelegt. Der Kommentar von FELDES u.a. zum SGB IX (wo sich die Formulierung wörtlich wiederfindet) vermerkt: „Durch das Prozedere der Abstimmung ist vor allen Dingen sicherzustellen, dass die Fachkunde der Integrationsfachdienste schon in die Auftragsbestimmung und deren Einzelheiten mit eingeht“ (2000, 187). Allerdings sagt der Ausdruck „Abstimmung“ wenig über reale Einflussmöglichkeiten des Fachdienstes auf die Auftragsformulierung aus. Solange diese im Einzelfall erfolgt, entscheidet darüber ausschließlich der Auftraggeber.

Die Spezifizierung des zunächst pauschalen Begriffs „Auftrag“ als „*Einzelauftrag*“, in dem bereits „Art“, „Umfang“ und „Dauer“ des „Einsatzes“ des Dienstes festgelegt werden soll (vgl. Grundsätze, 1998, 4), legt *als solche* eine vergleichsweise untergeordnete Rolle der Fachkompetenz des IFD nahe. Dies könnte – je nach dem, wie strikt die Auslegung durch die Auftraggeber erfolgt – im Extremfall eine vollständige Festlegung der vom Integrationsfachdienst zu erbringenden „Leistungen“ bzw. des Vorgehens im Einzelfall bedeuten. Es bliebe dann unterbestimmt, worin denn eigentlich der spezifische *fachdienstliche* Beitrag bei der Planung und Unterstützung des Integrationsprozesses liegen würde.

Hinzu kommt der weitere Gesichtspunkt der Regelung des Fallzugangs: Die Formulierungen zur Regelung des Fallzugangs lassen die Interpretation zu, dass eine Beauftragung zumindest im Regelfall zugleich auch eine Zugangsbedingung für die Klienten zum Integrationsfachdienst ist. In den Hinweisen heißt es: „Der IFD wird *in der Regel* vom Arbeitsamt oder der Hauptfürsorgestelle zur Beratung und Betreuung Schwerbehinderter eingeschaltet“ (Hinweise 1998, 2). Offen bleibt allerdings, ob „Einschaltung“ gleichzusetzen ist mit „Beauftragung“. Für den Zugang im Fall von Betreuungen trifft dies offensichtlich zu, denn es heißt unmissverständlich: „Betreuung durch den IFD erfolgt nur bei entsprechendem Auftrag ...“ (a.a.O., 3). In Bezug auf „Beratungen“ formulieren die Hinweise dagegen: „Ein unmittelbarer Zugang durch den Schwerbehinderten ist *grundsätzlich nicht ausgeschlossen*. Einer vorherigen Zustimmung durch das Arbeitsamt oder der Hauptfürsorgestelle bedarf es in solchen Fällen nicht“ (a.a.O., 3). Damit wird zwar ein so genannter „niedrigschwelliger“ Zugang, wie er für viele Formen ambulanter Beratung und Hilfe kennzeichnend ist, grundsätzlich möglich, als expliziter Regelfall wird aber auch in Bezug auf Beratungen ausdrücklich die Beauftragung als Zugangsbedingung definiert. Demgemäß ist dann auch nur von „kurzfristigen Beratungsaufträgen“ die Rede.

Integraler Auftrag: Vermittlung und arbeitsbegleitende Hilfen

Für die Zusammenarbeit von öffentlichen Leistungsträgern und freien Trägern gelten generell (sofern es sich um „gemeinnützige und freie Einrichtungen und Organisationen“ handelt) die in § 17 Abs.3 SGB I formulierten Grundsätze. Danach haben Leistungsträger in diesem kooperativen Verhältnis darauf hinzuwirken, dass sich ihre Tätigkeit und die der freien und gemeinnützigen Einrichtungen und Organisationen wirksam ergänzen und dabei deren Selbstständigkeit in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben geachtet wird. Im Fall der Bundesmodellprojekte ist durch die ausschließliche Betonung des Auftragscharakters ihrer Tätigkeit jedoch fraglich, ob die Integrationsfachdienste jenseits des ihnen durch die beteiligten Behörden erteilten Auftrages überhaupt Aufgaben wahrzunehmen haben, die Leistungen der Behörden „ergänzen“. ¹⁷ Die Vorläufigen Grundsätze

¹⁷ Anders verhält es sich bei freien Trägern etwa im Bereich der Sozialhilfe oder der Kinder- und Jugendhilfe. Hier formuliert der Gesetzgeber eine subsidiäre (nachrangige) Zuständigkeit der öffentlichen Leistungsträger (vgl. etwa § 10 BSHG und § 3 und 4 SGB VIII).

sind in dieser Hinsicht uneindeutig: Zwar wird an mehreren Stellen von „*ergänzenden* externen Fachdiensten“ gesprochen, die Funktionen der Integrationsfachdienste werden im Näheren aber ausschließlich als die Aufgaben der beteiligten Behörden bzw. Rehabilitationsträger „unterstützend“ definiert.

Eine Bestimmung eigenständiger und spezifischer fachlicher Leistungsmöglichkeiten von Integrationsfachdiensten findet sich in den Fördergrundsätzen nicht in expliziter Form. Die Notwendigkeit des Einsatzes der Fachdienste wird begründet durch die begrenzten personellen Ressourcen der Auftraggeber. So heißt es z.B. in den Vorläufigen Grundsätzen: „Fachdienste (...) können von der Bundesanstalt für Arbeit, den Reha-Trägern und den Hauptfürsorgestellen an der Durchführung von ihnen obliegenden Aufgaben gegenüber solchen Schwerbehinderten beteiligt werden (...), bei denen insbesondere die Vermittlung in ein Arbeits-, Ausbildungs- oder sonstiges Beschäftigungsverhältnis oder seine Sicherung auch unter Einsatz aller finanziellen Fördermöglichkeiten (...) nur mit außergewöhnlich hohem personellem Aufwand geleistet werden kann, der von den Aufgabenträgern mit ihrer Personalkapazität nicht erbracht werden kann“ (Grundsätze 1998, 2). Dies könnte den Gedanken nahe legen, dass unter der Bedingung ausreichender personeller und zeitlicher Ressourcen die Auftraggeber selbst die den Integrationsfachdiensten übertragenen Aufgaben im Grundsatz leisten können.

Bei genauer Betrachtung der Fördergrundsätze wird allerdings schnell deutlich, dass eine solche Auffassung unzutreffend, zumindest jedoch einseitig ist. Die genuine fachliche Spezifität und Eigenständigkeit der Arbeit eines Integrationsfachdienstes gegenüber den Möglichkeiten der beteiligten Verwaltungen und Rehabilitationsträger liegt darin, dass der IFD eine **integrierte Leistung** anbieten kann und die **Kontinuität des beruflichen Rehabilitationsprozesses** von der Abklärung über die Vorbereitung und Vermittlung bis hin zur arbeitsbegleitenden Unterstützung gewährleisten kann. Den einzelnen Auftraggebern ist die umfassende und kontinuierliche Unterstützung von Klienten in allen Phasen der beruflichen Integration aufgrund der ihnen vorgegebenen Zuständigkeitsbegrenzungen *strukturell* nicht möglich und nicht etwa nur wegen mangelnder personeller oder zeitlicher Ressourcen. Die Zuständigkeit der Hauptfürsorgestellen bleibt begrenzt auf arbeitsbegleitende Hilfen, die der Arbeitsverwaltung auf die Vermittlung. Dieser Umstand kann nicht zuletzt als einer der zentralen Anstöße für die Entwicklung des Konzeptes der Integrationsfachdienste als solchem angesehen werden.

In die Fördergrundsätze der Bundesmodellprojekte ist dieser Gesichtspunkt vor allem in zweierlei Hinsicht eingegangen:

- Die Zielgruppe wird neben der Bedingung „Schwerbehindertenstatus“ durch die übergeordnete Bedingung eines „besonderen Bedarfs an arbeits- und berufsbegleitender Unterstützung vor der Begründung eines Arbeitsverhältnisses (einschließlich eines betrieblichen Ausbildungsverhältnisses) und (in der ersten Phase) während des Arbeitsverhältnisses“ definiert (Grundsätze 1987, 3).
- Dem Gesichtspunkt einer Sicherung der Kontinuität des Integrationsprozesses wird in den Fördergrundsätzen (vor allem in den „Hinweisen“) auch durch die Verpflichtung aller Beteiligten zu enger Kooperation Rechnung getragen. Dies gilt sowohl für die Auftraggeber untereinander (im Steuerungsteam) als auch für das Verhältnis zwischen dem Integrationsfachdienst und den Auftraggebern sowie weiteren beteiligten Personen und Institutionen (abgebende Einrichtungen, Betriebe usw.).

Die Spezifität des Auftrags und damit die originäre Leistungsfähigkeit von Integrationsfachdiensten liegt damit in der **Verbindung von Vermittlung und arbeits- bzw. berufsbegleitenden Hilfen**. Dies soll ausdrücklich ein definitorisches Kriterium für die Auswahl der Zielgruppe sein. Folgt man dem Wortlaut der Vorläufigen Grundsätze, so sollten im Idealfall nur solche Klienten betreut werden, bei denen auch ein Bedarf an arbeits- bzw.

berufsbegleitender Unterstützung besteht. Nur insofern machen die leistungsträgerübergreifende Anbindung und die damit verbundenen Kooperationsverpflichtungen Sinn.

Allerdings bleibt unübersehbar, dass die Förderregelungen an verschiedenen Stellen diesen trägerübergreifenden Ansatz nicht konsequent realisieren oder – aus rechtlichen Gründen – nicht realisieren können. Sowohl die Vorläufigen Grundsätze als auch die Hinweise bleiben uneindeutig in der Frage, ob grundsätzlich eine gemeinsame Beauftragung des Fachdienstes durch Arbeitsamt und Hauptfürsorgestelle vorgesehen ist, oder ob die Auftraggeber je einzeln beauftragen.¹⁸ Dabei ist festzuhalten, dass „gemeinsame Beauftragung“ streng genommen nur eine „abgestimmte“, d.h. gleichsam additive Beauftragung durch Hauptfürsorgestelle und Arbeitsamt bedeuten kann. Keiner der Auftraggeber für sich und auch nicht beide zusammen können aus rechtlichen Gründen den Integrationsfachdienst mit der Wahrnehmung der integrierten Aufgabe „berufliche Integration“ beauftragen. Diese letztlich vom Konzept her angestrebte Gesamtleistung „aus einer Hand“ ergibt sich vielmehr nur aus der Addition der Einzelaufträge zur Vermittlung von Seiten des Arbeitsamtes und zur arbeits- bzw. berufsbegleitende Betreuung von Seiten der Hauptfürsorgestelle.

Zu beachten ist dabei allerdings, dass eine eindeutige Zuordnung der jeweiligen Aufträge bzw. Auftraggeber zu einzelnen Phasen des beruflichen Integrationsprozesses eine nicht zutreffende Vereinfachung darstellt. Eine Gleichsetzung der Zuständigkeit des Arbeitsamtes mit der Vermittlungsphase und der Zuständigkeit der Hauptfürsorgestelle mit dem Zeitpunkt ab der Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses bzw. nach Abschluss der Probezeit trifft insofern nicht zu, als die Aufgaben der Hauptfürsorgestellen im Rahmen der sog. begleitenden Hilfe im Arbeitsleben über die Gewährleistung von unmittelbar arbeitsplatzbezogenen Hilfen hinaus gehen (vgl. § 102 SGB IX, früher § 31 SGB). Insbesondere gilt dies für die „Psychosoziale Betreuung“ schwerbehinderter Menschen (§ 102, Abs. 2 Satz 4 SGB IX), die ausschließlich im Zuständigkeitsbereich der Hauptfürsorgestelle liegt und nicht zwingend auf schwerbehinderte Menschen beschränkt sein muss, die einen Arbeitsplatz haben. So schreibt etwa CRAMER: „Die Aufgabe der psycho-sozialen Betreuung ist gegenüber allen Schwb und ihnen gleichgestellten Behinderten zu erfüllen, die einer psychosozialen Betreuung bedürfen. (...) Zu diesem Personenkreis gehören nicht nur diejenigen, die gerade in Arbeit stehen, sondern **auch** zur Zeit **Arbeitslose**, auch dann wenn sie noch keine Aussicht auf einen *konkreten* Arbeitsplatz haben“ (1998, 779). Ist eine psychosoziale Betreuung im Vorfeld der Arbeitsaufnahme notwendig, was in Anbetracht der Klientel bei der Arbeit der Integrationsfachdienste sehr wahrscheinlich sein dürfte, dann muss die Hauptfürsorgestelle den Fachdienst mit dieser Aufgabe beauftragen, da eine solche Leistung nicht im Zuständigkeitsbereich der Bundesanstalt für Arbeit liegt.

Eine nicht zwischen den Auftraggebern abgestimmten Beauftragung würde die Gefahr mit sich bringen, dass die spezifische Leistungsfähigkeit des Integrationsfachdienstes aus dem Blickfeld gerät. Erteilen die Arbeitsämter lediglich Aufträge zur Vermittlung und die Hauptfürsorgestellen zur berufsbegleitenden Betreuung, so erscheinen die in den Vorläufigen Grundsätzen genannten Aufgaben des Dienstes lediglich als Katalog beliebig auszuwählender und zu kombinierender Einzelleistungen und nicht mehr als Angebot zur umfassenden Unterstützung eines kontinuierlichen Prozesses der beruflichen Integration vom arbeitslosen Schwerbehinderten mit einem besonderen Bedarf an arbeitsbegleitenden Hilfen. Die spezifischen Leistungsmöglichkeiten des Instrumentes „Integrationsfachdienst“ würden so nicht in optimaler Weise ausgeschöpft werden. Die in den „Hinweisen“ getroffenen Regelungen zur Kooperation der Auftraggeber im „Steuerungsteam“ dürften nicht zuletzt dahingehend zu verstehen sein, dass einer zu engen, an den eigenen Zu-

¹⁸ Vgl. Vorläufige Grundsätze (1997, 4): „Im Auftrag legt der bzw. legen die Auftraggeber in Abstimmung mit dem Fachdienst Art, Umfang und Dauer des im Einzelfall notwendigen Einsatzes des Dienstes fest.“

ständigkeiten orientierten Sichtweise der jeweiligen Auftraggeber vorgebeugt werden soll. Dem Steuerungsteam käme damit vor allem prozessbegleitend die Funktion zu, eine sinnvolle fachliche Steuerung des Gesamtprozesses zu gewährleisten und eine Segmentierung in Einzelzuständigkeiten zu verhindern.

Fazit

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Fördergrundsätze in Bezug auf die Frage der institutionellen Anbindung, insbesondere der konkreten Form der Beauftragung in wesentlichen Punkten erhebliche Interpretationsspielräume beinhalten. Damit waren die vor Ort beteiligten Akteure aufgefordert, insbesondere die folgenden klärungsbedürftigen Fragen zu beantworten:

- Wie detailliert werden „Aufträge“ im Einzelfall formuliert und welche Handlungsspielräume ergeben sich für den beauftragten Fachdienst?
- Erfolgt eine abgestimmte Beauftragung des Dienstes durch die Auftraggeber oder erfolgt die Beauftragung je einzeln? Welche Rolle spielt dabei das Steuerungsteam?
- Damit zusammenhängend: Ist der in den Fördergrundsätzen aufgeführte Aufgabenkatalog in jedem Einzelfall grundsätzlich als Prozesskette oder als ein Katalog von Einzeldienstleistungen zu begreifen? Insbesondere: Ist damit auch die Erteilung von reinen „Vermittlungs“- bzw. „Arbeitsbegleitungs-Aufträgen“ sinnvoll?
- Welche faktische Rolle spielt der grundsätzlich eingeräumte freie, „niedrigschwellige“ Zugang von Klienten in die Beratung?
- Geht jeder Betreuung eine Beratungsphase voraus und welchen Stellenwert haben deren Ergebnisse für die Formulierung des Betreuungsauftrages?

Zu 2): Zielgruppen

Von der Arbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen wurden im Vorfeld der Planungen zu den Bundesmodellprojekten dezidierte Vorschläge für die Definition der Zielgruppen von Integrationsfachdiensten vorgelegt:

„Das Angebot einer Integrationsbegleitung richtet sich an potentiell unterstützungsbedürftige Gruppen von (Schwer-)Behinderten, vor allem an

- psychisch Behinderte nach beruflicher oder medizinischer Rehabilitation,
- geistig Behinderte nach Sonderschulentlassung oder in/nach WfB-Förderung,
- umfänglich Lernbehinderte nach Sonderschulentlassung oder Besuch eines Berufsbildungswerkes (BBW),
- Körperbehinderte mit intellektuellen und/oder psychosozialen Einschränkungen bzw. Beeinträchtigungen nach Sonderschulentlassung oder BBW-Besuch.
- Je nach Behinderungsbild/Funktionseinschränkungen kommen vereinzelt auch Abgänger von Berufsförderungswerken (BFW) in Frage“ (Stellungnahme 1995, 26).

Im Weiteren wird die Auffassung geltend gemacht, „dass Integrationsfachdienste kein Instrument zur Bekämpfung der allgemeinen Arbeitslosigkeit (Schwer-)Behinderter insgesamt sind. Es handelt sich vielmehr um eine spezifische Hilfeform für die Gruppe der beruflich erheblich betroffenen Behinderten, deren Arbeitsmarktchancen auch im Vergleich mit anderen Behinderten besonders schlecht ist“ (a.a.O., 27 f.).

Diese Positionen der „Stellungnahme“ finden sich in den Fördergrundsätzen insofern wieder, als auch die „Vorläufigen Grundsätze“ betonen, dass für die Zielgruppe der Integrationsfachdienste die übergeordneten Kriterien eines besonderen Unterstützungsbedarfs

und insbesondere das Kriterium eines „besonderen Bedarfs an arbeits- und berufsbegleitender Unterstützung“ (Grundsätze 1998, 1f.) zutreffen müssten. Auch die in der Stellungnahme genannten spezifischen Zielgruppen tauchen – in etwas anderer Formulierung – in den Vorläufigen Grundsätzen wieder auf (wie etwa Menschen mit psychischen oder geistigen Behinderungen, Schulabgänger/innen, Mitarbeiter/innen von Werkstätten für Behinderte), allerdings werden darüber hinaus als spezifischere Gruppen genannt: „Schwerbehinderte (...) mit einer schweren Körper-, Sinnes- oder Mehrfachbehinderung, die sich im Arbeitsleben besonders nachteilig auswirkt und allein oder zusammen mit weiteren vermittlungshemmenden Umständen (Alter, Langzeitarbeitslosigkeit, unzureichende Qualifikation, Leistungsminderung) ihre Eingliederung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erschwert“ (a.a.O., 3).

Neu ist die Nennung der „weiteren vermittlungshemmenden Umstände“. Dabei erscheint eine genaue Beachtung der Formulierung wichtig: Die vermittlungshemmenden Umstände genügen – folgt man dem Wortlaut – keinesfalls als solche, um eine Zugehörigkeit zur Zielgruppe zu begründen. Während eine sich im Arbeitsleben besonders nachteilige auswirkende *schwere* Behinderung „allein“ schon eine Zuweisung rechtfertigen kann, ist dies bei den „weiteren vermittlungshemmenden Umständen“ nur „zusammen“ mit einer schweren Behinderung der Fall. Primäres Kriterium der Zielgruppenzugehörigkeit sind eindeutig behinderungsbedingte Beeinträchtigungen bzw. Vermittlungshemmnisse, zu denen weitere Vermittlungshemmnisse *hinzutreten* können aber nicht müssen. Im Umkehrschluss gilt dann, dass „weitere Vermittlungshemmnisse“ im Zusammenhang mit einer nicht als „schwer“ zu klassifizierenden Behinderung für sich genommen noch keine Zugehörigkeit zur Zielgruppe rechtfertigen können. Auch wenn dies in jedem Einzelfall eine nicht einfach zu entscheidende Ermessensfrage ist, muss doch die systematische Bedeutung dieser Bestimmung festgehalten werden. Aus ihr folgt, dass eine in erster Linie auf den Status der Langzeitarbeitslosigkeit oder der geringen Qualifikation zurückgehende Einzelfallproblematik noch keine IFD-Betreuung von Schwerbehinderten nahe legt.

Zu fragen ist allerdings, inwieweit die Vorläufigen Grundsätze der Position folgen, dass Integrationsfachdienste kein Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Schwer-)Behinderter insgesamt seien. Zwar wird an verschiedenen Stellen betont, dass sich die Zuständigkeit der Integrationsfachdienste auf besonders betroffene Gruppen mit „schwerer“ Behinderung und besonderem Bedarf an arbeits- und berufsbegleitender Betreuung bezieht, allerdings lassen Formulierungen wie die, dass die Fachdienste „*außer*“ für arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Schwerbehinderte auch für Schwerbehinderte im Übergang von der WfbM bzw. Sonderschule in ein Beschäftigungsverhältnis tätig werden können (a.a.O., 2), durchaus den Schluss zu, dass damit auch ein Beitrag zur Reduktion der Schwerbehindertenarbeitslosigkeit geleistet werden soll.

Insgesamt vollzieht die Konzeption der Bundesmodellprojekte in jedem Fall eine erhebliche Ausweitung der Zielgruppe verglichen mit den bis dahin vorliegenden Erfahrungen mit Integrationsfachdiensten. In Bezug auf die Umsetzung der Fördergrundsätze wird daher zu fragen sein, ob es den Integrationsfachdiensten vor Ort gelang, die avisierte breite Zielgruppe von Schwerbehinderten zu erreichen und dabei zugleich die spezifischen Auswahlkriterien zu realisieren.

2 Die einzelnen Modellprojekte in den verschiedenen Bundesländern

Zwischen Juni 1998 und September 1998 nahmen die Bundesmodellprojekte ihre Arbeit auf. Nach dem Willen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung sollte in jedem Bundesland *ein* Integrationsfachdienst aus Mitteln des Ausgleichsfonds gefördert werden. Die bewilligten 16 Vorhaben beschränkten sich aber nicht in allen Bundesländern auf einen Standort: In Bayern waren sieben voneinander unabhängig Dienste in unterschiedlichen Städten zum "Integrationsfachdienst Bayern e.V." zusammengeschlossen, in Hessen verteilten sich in ähnlicher Weise die Integrationsfachdienste der "Arbeitsgemeinschaft der Berufsbegleitenden Dienste in Hessen e.V." auf fünf Standorte. Damit umfasste das Modellvorhaben "Integrationsfachdienste" von Beginn an 26 eigenständige Dienste. Dazu kam, dass einzelne Modellprojekte in z.T. mehreren Städten Außenstellen einrichteten. Die mit den Bundesmodellprojekten gewonnen Erfahrungen beziehen sich also auf ein weit breiteres Feld als lediglich 16 einzelne Standorte.

2.1 Baden-Württemberg

Standort und Projektlaufzeit

Der IFD in Baden-Württemberg hatte seinen Sitz in Nagold, einem Luftkurort am Ostrand des Schwarzwalds im Landkreis Calw. Die Zuständigkeit des IFD erstreckte sich auf den Bezirk des Arbeitsamtes Nagold, das sich im Übrigen in unmittelbarer Nähe des IFD befindet. Das Modellprojekt begann am 1.7.1999 und endete am 31.12.2001.

Träger / Organisatorische Anbindung

Träger des Modellprojekts in Baden-Württemberg war die "Trägergemeinschaft für berufliche Integration e.V.", in welcher der "Arbeitskreis offene Psychiatrie Calw e.V." und das Berufsförderungswerk Bad Wildbad des Caritasverbandes der Diözese Rottenburg-Stuttgart e.V. zusammen geschlossen waren. Der Dienst verfügte über eigene Räumlichkeiten in einem Bürogebäude im Zentrum der Stadt.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Insgesamt 2,3 Fachberaterstellen verteilten sich auf vier Personen: einen Diplom-Psychologen in Leitungsfunktion, einen Diplom-Sozialarbeiter, eine Diplom-Sozialpädagogin (BA). Ein weiterer Mitarbeiter, ein Ergotherapeut, war beim Berufsbildungswerk beschäftigt und für Aufgaben im Bereich Assessment zuständig.

Kurzcharakterisierung der regionalen Situation

Der Landkreis Calw ist ein eher ländlich strukturiertes Gebiet mit einem – im bundesrepublikanischen Vergleich – dennoch relativ hohen Anteil an Beschäftigten im produzierenden Gewerbe. Arbeitgeber sind hauptsächlich kleinere und mittelgroße Betriebe in der Metallverarbeitung, Möbel-, Elektronik- und Holzindustrie. Wie Baden-Württemberg insgesamt weist auch der Arbeitsamtsbezirk Nagold eine sehr niedrige Arbeitslosenquote auf. Der Anteil der Arbeitslosen sank von 5,8 % im Jahr 1999 auf 4,3 % im Jahr 2001.¹⁹ Auch

¹⁹ Wenn nicht anders angegeben, beziehen sich alle Angaben von Arbeitslosenquoten immer auf abhängige Erwerbspersonen. Sie sind den Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit entnommen.

die Zahl der arbeitslosen Menschen mit Schwerbehinderung ist mit 427 gemeldeten Fällen im Jahr 2001 im Arbeitsamtsbezirk Nagold sehr gering.

Besonderheiten der Konzeption, des Projektverlaufs und der Arbeitsweise

Ein kennzeichnendes Element des Modellprojekts am Standort Nagold war der Verbund zwischen einem BFW als Träger der beruflichen Bildung und einem Träger von Angeboten, die sich hauptsächlich an Menschen mit psychischer Behinderung richten, wie betreute Wohneinrichtungen, Sozialpsychiatrischer Dienst und Berufsbegleitender Dienst. Das Konzept des Dienstes sah ursprünglich vor, dass die Klientinnen und Klienten durch einen Ergotherapeuten am Arbeitsplatz begleitet werden und dass Leistungen zur Abklärung beruflicher Fähigkeiten und Interessen der vom IFD betreuten Männer und Frauen im Berufsbildungswerk Bad Wildbad erfolgen sollen. Dies ließ sich grundsätzlich realisieren, insbesondere der Einsatz des Ergotherapeuten bewährte sich in der direkten Unterstützung von Menschen mit Behinderung am Arbeitsplatz. Allerdings führte vor allem die wachsende Zahl der Klientinnen und Klienten des Dienstes dazu, dass die Ausschöpfung dieser Möglichkeiten hinter den anfänglichen Erwartungen zurück blieb.

Von Beginn an entwickelte sich die Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt und der Hauptfürsorgestelle – auch nach Auffassung der IFD-Mitarbeiterinnen und –mitarbeiter – sehr gut und ermöglichte einen intensiven Austausch. Dennoch dauerte die Startphase dieses Projektes etwa ein Jahr, in dem eine Reihe problematischer Organisationsfragen geklärt werden konnten. Die unterstützende Mitwirkung eines fachlich versierten Referenten der Hauptfürsorgestelle trug dazu bei, gute Beziehungen zum Arbeitsamt und zu anderen Institutionen aufzubauen und zu stabilisieren. Getragen vom gemeinsamen Engagement des Arbeitsamtes und der Hauptfürsorgestelle übernahm das Steuerungsteam eine wichtige Funktion für die konkrete Arbeit des IFD. Im Rahmen monatlicher gemeinsamer Termine erfolgte hier die Beauftragung des Dienstes sowohl durch das Arbeitsamt als auch durch die Hauptfürsorgestelle.

Bereits im Jahr 2001, also vor Ende der Projektlaufzeit, wurde eine Fusion von Integrationsfachdienst und Berufsbegleitendem Dienst vollzogen. Es war bereits von vorne herein geplant, auf diese Weise ein vollständiges Team der für die berufliche Integration und die arbeitsbegleitende Unterstützung von Menschen mit Behinderung zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu schaffen. Nach Ende der Modellphase wurde dieser zusammengeschlossene Dienst in der Trägerschaft des Badischen Landesverbandes gegen die Suchtgefahren in die Regelfinanzierung übernommen.

2.2 Bayern

Standort und Projektlaufzeit

Im Bundesland Bayern wurde das Modellprojekt von sieben Integrationsfachdiensten gebildet, die sich auf die Standorte Augsburg, Hof, Ingolstadt, Nürnberg, Regensburg, Waldkraiburg und Würzburg verteilen. Die Geschäftsstelle des Projekts wurde beim Berufsbildungswerk St. Franziskus in Abensberg eingerichtet.

Die Projektlaufzeit begann am 31.9.1998 und endete am 31.12.2001.

Träger / Organisatorische Anbindung

Unter Leitung des Vereins "Integrationsfachdienst Bayern e.V." hatten sich 1998 insgesamt sieben Träger der beruflichen Rehabilitation für das Modellprojekt zu einem Trägerverbund zusammengeschlossen. Die Träger waren im Einzelnen: in Augsburg: die Katho-

lische Jugendfürsorge der Diözese Augsburg e.V.; in Hof: Integra e.V.; in Ingolstadt: Förderkreis für integrierte Erziehung in Kindergarten, Schule und Beruf e.V.; in Nürnberg: Rummelsberger Anstalten der Inneren Mission e.V.; in Waldkraiburg: BFZ Johann Peters GmbH; in Würzburg: Gesellschaft zur Förderung der Integration gfi GmbH. Die unterschiedliche Größe der jeweiligen Träger und deren unterschiedliche Erfahrungen und Traditionen sollten Synergieeffekte für die Arbeit der Integrationsfachdienste nutzbar machen.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Die einzelnen Integrationsfachdienste waren jeweils mit zwei Fachberaterstellen ausgestattet, eine weitere Personalstelle für Organisation und Projektkoordination wurde der Geschäftsstelle des "ifd bayern e.v." in Abensberg zugewiesen. In der Regel waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Dienste als Diplom-Sozialpädagogen (FH) qualifiziert, es fanden sich aber auch andere Ausbildungen wie z.B. Bürokauffrau, Techniker, Diplom-Soziologe oder Diplom-Verwaltungswirt (FH).

Kurzcharakterisierung der regionalen Situation

Sowohl die Arbeitsmarktsituation als auch die wirtschaftliche Struktur der einzelnen Arbeitsamtsbezirke, für die die Integrationsfachdienste zuständig sind, unterscheiden sich beträchtlich. Zum Teil handelt es sich wie bei Würzburg und Ingolstadt um eher städtisch geprägte Regionen, zum Teil wie etwa in Waldkraiburg um ländliche Gebiete. Die Arbeitslosenquote ist in Bayern generell niedrig, sie schwankt in den in das Projekt einbezogenen Arbeitsamtsbezirken zwischen 5 %-8 % und selbst dort, wo sie wie in Hof mit 10,7 % im Jahr 2001 vergleichsweise hoch liegt, übersteigt sie nur in geringem Maße den Bundesdurchschnitt.

Besonderheiten der Konzeption, des Projektverlaufs und der Arbeitsweise

Nach der Konzeption beruhte der Modellversuch in Bayern auf drei Säulen: Zum einen sollte die Einzelfallunterstützung schwerbehinderter Klienten im Rahmen eines Case-Managements-Konzeptes erfolgen, d.h. der Mitarbeiter des IFD führt spezielle Diagnostik, Qualifikation, psychosoziale Begleitung als Bestandteil des Prozesses der beruflichen Integration nicht in erster Linie selbst durch, sondern versucht als Koordinator regional vorhandene Leistungsangebote und Entwicklungspotentiale für die betreuten Menschen mit Behinderung zu erschließen und nutzbar zu machen. Dazu war jeder Integrationsfachdienst mit zusätzlichen flexiblen Finanzmitteln ausgestattet, um notwendige Dienstleistungen in Auftrag geben zu können, die nicht vom Kostenträger finanziert wurden. Für die Arbeit der Integrationsfachberater sollte dabei durch das Case-Management-System (CMS) ein EDV-System zur Unterstützung und besseren Strukturierung des Integrationsprozesses zur Verfügung gestellt werden. Tatsächlich wurde dieses Instrument aber erst während des Modellprojektes entwickelt und lag als erste Probeversion ab November 2000 vor. Die ab Ende 2001 eingesetzte endgültige Version hat vor allem die Funktion einer Systematisierung der fallbezogenen Dokumentation.

Ein zweiter Schwerpunkt der Arbeit des Integrationsfachdienstes sollte die Entwicklung einer regionalen Unterstützungsstruktur sein. Case-Management als eine Methode, die eine optimale Zusammenarbeit verschiedener Träger, Fachkräfte, Dienste und Einrichtungen anstrebt, ist auf eine funktionierende Infrastruktur angewiesen. Deshalb sollte es Aufgabe der Dienste sein, ein Netz tragfähiger Kooperationsbeziehungen mit Bildungsträgern, Arbeitsassistenten, Betreuern, dem Sozialpsychiatrischen Dienst etc. aufzubauen.

Damit sollen in übergreifender Zusammenarbeit Möglichkeiten von Diagnose, Assessment, Training, Begleitung, Hilfestellung in der sozialen Integration, Akquisition, Bewerbungstraining und Job-Coaching entwickelt und durchgeführt werden.

Drittes Kernelement des bayerischen Modellprojektes sollte die Entwicklung und Verwendung von neuen Methoden bei der Akquisition von Arbeitsplätzen sein. In diesem Zusammenhang wurden mehrere Weiterbildungen und Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Integrationsfachdienste zu den Themen Akquisition und Marketing durchgeführt. Zum Ende der Projektlaufzeit lag ein "Praxishandbuch der erfolgreichen Akquisition" vor.

Die einzelnen Integrationsfachdienste waren jeweils für zwei Arbeitsamtsbezirke zuständig. Dabei setzte sich in ganz Bayern – maßgeblich auch unter dem Einfluss der Arbeitsverwaltung – eine außerordentlich stark auf Vermittlung konzentrierte Arbeitsweise durch. Andere Aufgaben traten dagegen deutlich in den Hintergrund. Dies betrifft auch die geplante Zusammenarbeit mit externen Leistungsanbietern. In der Praxis erwies es sich häufig als schwierig, geeignete Kooperationspartner zu finden, so dass die Fachdienste selbst mehr Aufgaben übernehmen mussten, als ursprünglich vorgesehen war. Die vorhandenen Honorarmittel konnten kaum ausgeschöpft und im gedachten Umfang eingesetzt werden. Außerdem stieß die Umsetzung des Case-Management in der Praxis vor allem auch deshalb an Grenzen, weil die für eine Delegation von Aufgaben erforderliche Entscheidungskompetenz oft nicht beim IFD lag. Nach Ende der Modellphase konnten alle sieben am Modellprojekt beteiligten Träger die Integrationsfachdienste unter den Bedingungen der Regelförderung weiterführen.

2.3 Berlin

Standort und Projektlaufzeit

Der IFD in Berlin hatte seinen Sitz in unmittelbarer Nähe des Arbeitsamts Berlin Süd-West. Die Zuständigkeit des Dienstes erstreckte sich in der Modellphase auf das gesamte Stadtgebiet, d.h. auf insgesamt sechs Arbeitsamtsbezirke.

Am 1.9.1998 nahm der Fachdienst seine Arbeit auf, das Ende der Modellphase war der 31.12.2001.

Träger / Organisatorische Anbindung

Träger des IFD in Berlin war die Fortbildungsakademie der Wirtschaft (FAW), ein mit rund 80 Niederlassungen bundesweit organisierter Bildungsträger. Die Arbeitsschwerpunkte dieses wirtschaftsnahen Trägers sind Maßnahmen im Bereich der Qualifizierung und Fortbildung für unterschiedliche Zielgruppen, zu denen Rehabilitanden, Jugendliche, Akademiker, Existenzgründer und von Arbeitslosigkeit Betroffene zählen. Die Berliner Akademie besteht seit 1991 und hat sich vorwiegend mit Maßnahmen der Weiterbildung für Akademiker, Aussiedler, Arbeitnehmer und Rehabilitanden engagiert.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Am Standort Berlin standen insgesamt vier Fachberaterstellen zur Verfügung, die von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit einer Qualifikation entweder als Diplom-Pädagogin oder als Diplom-Sozialpädagogin (FH) eingenommen wurden. Während der Projektlaufzeit, vor allem am Beginn hatte der Dienst eine erhebliche Mitarbeiterfluktuation zu ver-

zeichnen, durch die der Aufbau des Dienstes und seine Verankerung in den regionalen Strukturen bis zu einem gewissen Grad erschwert wurden.

Kurzcharakterisierung der regionalen Situation

Die Arbeitsmarktsituation in Berlin ist durch eine sehr hohe Arbeitslosigkeit geprägt: Im Jahr 2001 lag die Arbeitslosenquote bei 17,9 %. Trotzdem zählt Berlin zu den größten deutschen Industriestädten und ist eines der bedeutenden Wirtschaftszentren Europas. Dominierende Industriezweige sind Elektrotechnik/Elektronik und Gerätebau, Nahrungs- und Genussmittelindustrie, Maschinen- und Fahrzeugbau, gefolgt von chemischer, pharmazeutischer und Papierindustrie. An Bedeutung verloren hat die Textil- und Bekleidungsindustrie. Im Dienstleistungsbereich kommt dem öffentlichen Sektor ein überdurchschnittliches Gewicht zu. Der Bestand schwerbehinderter Arbeitsloser ist mit 9.834 in einer Stadt mit knapp 3,4 Millionen Einwohnern der höchste aller Modellprojekte.

Besonderheiten der Konzeption, des Projektverlaufs und der Arbeitsweise

Das konzeptionelle Kernelement des IFD Berlin lässt sich wie beim Modellprojekt in Bayern mit dem Begriff des "Case-Managements" (Unterstützungsmanagement) beschreiben. Die Arbeit des Dienstes sollte sich durch ein träger- und fachübergreifendes Vorgehen auszeichnen, wobei leitende Prinzipien die individuelle Orientierung am Klienten, die Mobilisierung institutioneller Netzwerke und die Rollenbestimmung des Fachberaters als Koordinator und Anwalt des Menschen, aber auch als Berater von Arbeitgebern und anderen Institutionen sein sollten. Ziele waren die Mobilisierung und Aufrechterhaltung eines "Ressourcen-Netzwerks" und die Stärkung der Fähigkeiten der Klienten, diese Ressourcen auch zu nutzen (Selbstmanagement-Kompetenz). Auch in Berlin musste der Dienst die Erfahrung machen, dass die Einbeziehung Dritter und die Delegation von Aufgaben an kooperierende Institutionen als Modell für die berufliche Integration von Schwerbehinderten nur begrenzt realisierbar ist. Es fehlten hierfür sowohl erforderliche Entscheidungsbefugnisse beim IFD als auch geeignete Kooperationspartner in genügender Anzahl.

Durch die Zuständigkeit des Dienstes für sechs Berliner Arbeitsamtsbezirke entstand ein hoher Koordinationsaufwand, der insgesamt äußerst schwierig zu bewältigen war. Die Arbeitsverwaltung war im Steuerungsteam durch einen Mitarbeiter des Arbeitsamtes Berlin Süd-West vertreten, die anderen fünf Arbeitsämter setzten nochmals so genannte "Koordinatoren" ein. Der erfahrungsgemäß ohnehin große zeitliche und kommunikative Aufwand für Absprachen und Regelungen potenzierte sich dadurch beträchtlich. Insbesondere die Frage einer angemessenen Dokumentation war anfänglich ein Gegenstand langwieriger Klärungsprozesse. Vom Träger wurde deshalb ein Auftrag zur fremdfinanzierten Entwicklung eines Datenbanksystems erteilt, um den Mitarbeitern ein effizienteres Arbeiten zu ermöglichen.

Um die Beauftragung des Dienstes besser steuern zu können, wurde im Juli 1999 zwischen den Auftraggebern eine Vereinbarung zur Kontingentierung der Betreuungsfälle getroffen. Von sechs Arbeitsämtern sollten je 10 % der Fälle zugewiesen werden, insgesamt also 60 % von Seiten der Arbeitsverwaltung, weitere 40 % der Fälle über die Hauptfürsorgestelle. Die faktische Ausnutzung dieser Kontingente verlief uneinheitlich, dennoch war auf diese Art und Weise eine ständige Gesamtauslastung des Dienstes gewährleistet. Bemerkenswert – und bundesweit einmalig – ist der große Anteil von Beauftragungen, die durch die Hauptfürsorgestelle erfolgten.

Unter den Klientinnen und Klienten des Berliner Integrationsfachdienstes findet sich im Vergleich zu anderen Modellprojekten ein relativ hoher Anteil von Frauen und Männern mit Sinnesbehinderungen. Über die gesamte Projektlaufzeit hinweg belief sich der Anteil

hörgeschädigter, sehbehinderter oder blinder Klientinnen und Klienten auf knapp ein Viertel aller Fälle.

Nach langwierigen Verhandlungen um die Modalitäten der Weiterförderung erfolgte die Zusage der Arbeitsverwaltung, den IFD zum 1. Januar 2002 in der Trägerschaft der FAW Berlin in die Regelfinanzierung zu überführen. Die Zuständigkeit des Dienstes bezieht sich ab diesem Zeitpunkt – mit reduzierter Stellenausstattung – nur noch auf den Bereich des Arbeitsamtes Süd-West, nicht mehr wie in der Modellphase, auf alle sechs Arbeitsämter des Landes Berlin.

2.4 Brandenburg

Standort und Projektlaufzeit

Das Modellprojekt in Brandenburg hatte seinen Standort in Fürstenwalde und war angesiedelt im Arbeitsamtsbezirk Frankfurt/Oder. Dazu gehören die Stadt Frankfurt/Oder und die Landkreise Oder-Spree und Märkisch-Oderland mit insgesamt sieben verschiedenen Geschäftsstellen der Arbeitsverwaltung. Aufgrund dieses großen Einzugsgebiets entstand für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein hoher Fahrtaufwand.

Die Projektlaufzeit erstreckte sich vom 1.7.1998 bis 31.12.2001.

Träger / Organisatorische Anbindung

Träger des Modellprojektes war die Gesellschaft für Integration, Sozialforschung und Betriebspädagogik (ISB) gGmbH, eine Organisation, die zu Projektbeginn auf einen Erfahrungshintergrund von gut 10 Jahren mit Modellprojekten zur beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung zurückblicken konnte. Arbeitsschwerpunkte des Trägers waren u.a. die Entwicklung, Erprobung, Umsetzung und wissenschaftliche Begleitung von Praxisprojekten in Berlin und Potsdam, die sich vor allem der Unterstützung der Eingliederung von Menschen mit geistiger Behinderung und von Menschen mit psychischer Behinderung in Arbeitsverhältnisse auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt widmeten.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Der IFD verfügte über fünf Fachberaterstellen, die sich auf eine Mitarbeiterin als Projektleiterin mit 50 % Stellenanteil, einen leitenden Integrationsberater mit 50 % Stellenanteil, sowie vier Integrationsberater verteilten. Die Qualifikationen dieser Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren: Diplom-Journalistin, Diplom-Psychologe, Diplom-Pädagogin, Diplom-Ingenieurpädagogin, Diplom-Ingenieurökonom und eine Diplom-Ingenieurin.

Kurzcharakterisierung der regionalen Situation

Die Region Ost-Brandenburg, das Einzugsgebiet des Integrationsfachdiensts, erstreckt sich von Gebieten nahe Berlin bis zur Grenze nach Polen. Es umfasst sowohl städtische als auch ländliche Gebiete mit einer geringen Verkehrsanbindung. Die Region zählt zu den strukturschwachen Gebieten und zeichnet sich durch eine sehr prekäre wirtschaftliche Situation aus. Im Zeitraum des Modellprojektes war die Entwicklung geprägt von zahlreichen Insolvenzen und einem Rückgang der ohnehin geringen Zahl offener Stellen. Die offizielle Arbeitslosenquote ist während des Projektzeitraums von 17,4 % auf 18,7 % kontinuierlich gestiegen, wobei die Zahl der Arbeitslosen im Jahr 2001 um 15 % höher lag als im Jahr 1998. Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl arbeitsloser Schwerbehinderter um 13 % von 1.125 auf 1.276.

Besonderheiten der Konzeption, des Projektverlaufs und der Arbeitsweise

Der Integrationsfachdienst in Brandenburg sah seine Grundkonzeption im Wesentlichen durch Inhalte repräsentiert, die sich mit den Begriffen "Normalisierungsprinzip", "Unterstützte Beschäftigung" und "Case-Management" verbinden.

Als ein spezifische Problem erwies sich das flächenmäßig sehr ausgedehnte Einzugsgebiet. Die teilweise erheblichen Entfernungen, die angesichts einer schlechten Infrastruktur des öffentlichen Nahverkehrs nur schwer zu überbrücken sind, konnten den Klientinnen und Klienten vielfach nicht zugemutet werden. Dies führte dazu, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des IFD an sechs weiteren Orten in Räumlichkeiten, die vom Arbeitsamt oder anderen Kooperationspartner bereitgestellt wurden, regelmäßige Sprechstunden abhielten. Durch außerdem erforderliche kontinuierliche Betriebsbesuche vor Ort wurde den Fachkräften eine erhebliche Mobilität abverlangt.

Der prekären Arbeitsmarktsituation begegnete man durch eine besonders enge Zusammenarbeit mit Unternehmen und Unternehmensverbänden. Der Träger wurde zur Unterstützung der IFD-Arbeit eigens Mitglied im Bundesverband der mittelständischen Wirtschaft. Die Integrationsberaterinnen und -berater nahmen regelmäßig an Unternehmenstreffen, Messen oder sonstigen Veranstaltungen der Wirtschaft teil. Regelmäßiger Kontakt und Informationsaustausch mit einer Vielzahl von Firmen war – auch unabhängig von einer konkret anstehenden Vermittlung – fester Bestandteil der Arbeit.

Der IFD versuchte sein Angebot an Schwerbehinderte zu richten, die arbeitslos sind und eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt anstreben sowie an Menschen, die aus einer Werkstatt für Behinderte oder einer Schule in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis wechseln wollen. In einem Kooperationsvertrag wurde festgelegt, dass der Dienst ausschließlich nach einer Zuweisung von Klienten durch Arbeitsamt bzw. Hauptfürsorgestelle tätig wird. Da die Arbeitsverwaltung mit über 90 % der zugewiesenen Fälle zum fast ausschließlichen Auftraggeber des Dienstes wurde, dominierte die Zielgruppe der schwerbehinderten Arbeitslosen. Andere Gruppen konnten nicht wie ursprünglich beabsichtigt erreicht werden.

Nach Ende der Modellphase wird der Dienst in Regelfinanzierung fortgeführt und hat eine erhebliche Ausweitung seiner Kapazität erhalten. Er ist jetzt an drei Standorten tätig: Fürstenwalde, Frankfurt/Oder und Strausberg.

2.5 Bremen

Standort und Projektlaufzeit

Der Integrationsfachdienst in Bremen war an drei Standorten angesiedelt: In eigenen Räumlichkeiten im Zentrum der Stadt Bremen, im Gebäude des Landesverbandes der Gehörlosen e.V. in Bremen mit einem Angebot speziell für Hörgeschädigte sowie mit einem weiteren Dienst in Bremerhaven.

Das Bremer Projekt nahm am 1.8.1998 seine Arbeit auf und endete am 31.12.2001.

Träger / Organisatorische Anbindung

Träger des Integrationsfachdienstes war ein eigens gegründeter Verein, die "Arbeitsgemeinschaft der Träger der Berufsbegleitenden und Psychosozialen Fachdienste im Land Bremen e.V.", in der die Bremer Werkgemeinschaft e.V., die Elbe-Weser-Werkstätten gGmbH, der Landesverband der Gehörlosen Bremen e.V. und der Martinsclub Bremen e.V. zusammengeschlossen waren. Damit waren Träger am Modellprojekt beteiligt, deren Arbeitsschwerpunkte bis dahin ambulant arbeitende Fachdienste, Werkstätten für Behinderte und Beratungs-, Kultur- und Freizeitangebote für Menschen mit Hörschädigungen waren.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Von insgesamt fünf Fachberaterinnen und –beratern waren die Projektleiterin und drei weitere Fachkräfte in Bremen-Stadt tätig, eine Mitarbeiterin in Bremerhaven und eine Fachkraft für hörgeschädigte Menschen beim Landesverband der Gehörlosen Bremen. Zwei der Fachkräfte haben eine Ausbildung als Diplom-Sozialarbeiterin abgeschlossen, eine als Behindertenpädagogin, eine als Diplompädagogin und eine als Lehrerin.

Kurzcharakterisierung der regionalen Situation

Der Fachdienst war für das gesamte Bundesland Bremen zuständig. Dazu gehören die Stadt Bremen mit ca. 540.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und das ungefähr 60 km entfernte Bremerhaven mit ca. 125.000 Einwohnern. Sowohl in Bremen als auch in Bremerhaven liegt die Arbeitslosenquote mit 11,8 % bzw. 13,9 % deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Sieht man von Berlin ab, weist Bremen die höchste Arbeitslosenquote der westlichen Bundesländer auf. Die Zahl der arbeitslos gemeldeten Schwerbehinderten belief sich in Bremen und Bremerhaven zusammen auf knapp über 2.000 während des gesamten Projektzeitraums.

Besonderheiten der Konzeption, des Projektverlaufs und der Arbeitsweise

Die tragfähigen und nicht zuletzt auch auf der Basis erheblichen Engagements der Leitung und der Mitarbeiterinnen des Fachdienstes gewachsenen Kooperationsstrukturen zwischen den beteiligten Institutionen vor Ort – Arbeitsverwaltung, Hauptfürsorgestelle und Integrationsfachdienst – ermöglichten dem IFD-Team die Entwicklung einer ausgeprägten Fachlichkeit und einer professionellen Identität. Von Beginn an konnte der Dienst eine gewisse Unabhängigkeit von Auftraggebern und Steuerungsteam bewahren, die sich beispielsweise darin ausdrückte, dass es in Bremen keine explizite Zuweisung von Klienten gab und damit ein niedrighschwelliger Zugang möglich war. Zwar kamen die meisten Interessenten auf Vorschlag des Arbeitsamtes zum IFD, aber viele hatten auch über andere Informationsquellen oder Zugangsmöglichkeiten von dessen Angeboten erfahren und konnten sich zu einem unverbindlichen Informationsgespräch melden. Erst wenn nach mehreren Beratungsterminen eine weitere Zusammenarbeit vereinbart wurde, kam es – in Absprache mit dem Arbeitsamt oder der Hauptfürsorgestelle – zur Aufnahme einer Betreuung. Dabei wurde die Eigenaktivität und Motivation der Klientinnen und Klienten als unverzichtbare Voraussetzung für das Zustandekommen eines Betreuungsverhältnisses angesehen. Von allen kooperierenden Institutionen wurden die Stabilität und Transparenz der Zusammenarbeit mit dem IFD, dessen Arbeitsweise und Funktion positiv bewertet. Die beteiligten Ämter nahmen die Kompetenz des Dienstes dezidiert in Anspruch.

Da sich auch in Bremen abzeichnete, dass die Zielgruppe der Schulabgänger und potenziellen WfbM-Mitarbeiter nicht ausreichend berücksichtigt werden konnte, wurde ein zusätzliches Projekt für die Gruppe der Menschen mit geistiger Behinderung ins Leben gerufen. Finanziert vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und in Kooperation mit einer WfbM durchgeführt, bot das Projekt Sonderschulabgängern die Möglichkeit zu einem betrieblichen Arbeitstraining. Betreut von der Projektleitung und zwei weiteren Mitarbeitern, die jeweils mit einer halben Stelle bei der WfbM und beim IFD angesiedelt waren, wurde Schülerinnen und Schülern die Gelegenheit geboten, für ein bis zwei Jahre Arbeitserfahrung in Betrieben zu sammeln, um danach ein reguläres Beschäftigungsverhältnis aufnehmen zu können.

Nach Ende der Modellphase entstanden zwei neue, getrennte Integrationsfachdienste in Bremen und Bremerhaven in unterschiedlicher Trägerschaft. In Bremerhaven wurde ein

Betreuungsschlüssel von 1:30 vereinbart und die Bezahlung der Mitarbeiter erfolgt nach BAT IVb. In Bremen dagegen wurden zwar weiterhin sechs Fachkräfte beschäftigt, sie sollten aber jeweils mit einem Betreuungsschlüssel von 1:35 tätig sein. Außerdem wurde vom Träger die Bezahlung von BAT IVb auf einen deutlich niedrigeren Haustarif herabgestuft. Dies führte dazu, dass fast die gesamte Mitarbeiterschaft, die während des Modellprojekts beschäftigt war, das Arbeitsverhältnis kündigte. Der Dienst wird mit neuen Kräften fortgeführt.

2.6 Hamburg

Standort und Projektlaufzeit

Das Modellprojekt verfügte über großzügig ausgestattete Räumlichkeiten auf dem Gelände des Berufsförderungswerkes Hamburg im Stadtteil Farmsen, einem Randbezirk von Hamburg.

Die Projektlaufzeit begann am 1.7.1998 und endete am 31.12.2001.

Träger / Organisatorische Anbindung

Träger des Integrationsfachdienstes war das Berufsförderungswerk Hamburg GmbH. Außerdem wurde eine Kooperationsvereinbarung mit dem Personaldienstleistungsunternehmen Adecco abgeschlossen. Das BFW Hamburg ist eine der größten Einrichtungen dieser Art und bietet ein umfassendes Spektrum von Leistungen zur beruflichen Rehabilitation, Aus- und Weiterbildung. Bei Adecco handelt es sich um eine international renommierte Unternehmensgruppe im Bereich der Personaldienstleistungen, d.h. es werden Serviceleistungen angeboten, die Zeitarbeit, Outsourcing, Personalberatung und Outplacement umfassen.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Für den IFD Hamburg waren zunächst zwei Fachberaterstellen vorgesehen, die aber Ende 1999 auf vier Vollzeitstellen erweitert wurden. Die neu hinzu gekommenen Mitarbeiter übernahmen arbeitsteilig Sonderaufgaben: Der eine war als Gebärdendolmetscher zuständig für die Arbeitsberatung mit Schwerhörigen, der andere als Mitarbeiter des IFD verstärkt im Bereich Assessment tätig. Die formalen Qualifikationen der Fachkräfte sind: Lehramt (2. Staatsexamen), Betriebswirt, Industriekaufmann und Diplom-Sozialpädagoge.

Kurzcharakterisierung der regionalen Situation

Hamburg hat als Handels-, Verkehrs- und Dienstleistungszentrum überregionale, z.T. weltweite Bedeutung und zählt zu den wichtigsten Industriestandorten in Deutschland. Hamburg ist Sitz von über 3.000 Import- und Exportfirmen und nach Frankfurt/Main wichtigster deutscher Bankenplatz. In Hamburg ist mit 36,5 % aller Beschäftigten ein überdurchschnittlich hoher Anteil der Arbeitnehmer in der Dienstleistungsbranche tätig. Als besonders dynamischer Dienstleistungszweig kann dabei die Medienwirtschaft gelten, in der Hamburg mit einer Vielzahl von Presse- und Buchverlagen, Firmen aus Musik- und Filmwirtschaft, Werbung und Design in Deutschland führend ist.

Die Arbeitslosenquote im Arbeitsamtsbezirk Hamburg liegt für das Jahr 2001 mit 9,3 % leicht über dem westdeutschen Durchschnitt (8,3 %). Der Bestand arbeitsloser Schwerbehinderter bewegt sich um die Zahl 3.500.

Besonderheiten der Konzeption, des Projektverlaufs und der Arbeitsweise

Die Beteiligung zweier so einflussreicher Träger, wie dies ein großes Berufsbildungswerk und die Firma Adecco sind, erwies sich für die Umsetzung der Ziele des IFD als sehr hilfreich. Die Zusammenarbeit mit der Firma Adecco wirkte sich vor allem wegen deren Firmenkontakten positiv aus. Adecco ermöglichte Kundenkontakte zu fast allen bedeutenden Hamburger Unternehmen und zugleich konnte der IFD eine marktwirtschaftliche Orientierung und professionelle Marketingstrategien als wesentliche Impulse aus der Arbeit des Personaldienstleisters Adecco in seine Arbeit integrieren. Befruchtend wirkte sich die Kooperation auch auf die Entwicklung eines professionellen Akquisitionskonzeptes aus.

Der IFD begreift sich als Dienstleister mit deutlicher Kundenorientierung und spricht vorwiegend kleinere und mittlere Unternehmen, expandierende Branchen und Existenzgründer an. Es ist das Ziel, ein Netzwerk von potenziell einstellungsbereiten Betrieben zu schaffen und zu pflegen. Deshalb unterhält der Dienst auch Kontakte zu Wirtschaftsverbänden, Kammern und Innungen und veröffentlicht in den entsprechenden Organen. Ziel ist es, Arbeitgebern Beratung und Dienstleistungen anzubieten, die sich betriebswirtschaftlich rechnen, und dazu hin Arbeitskräfte zu vermitteln, die in den Betrieben den Erfordernissen eines speziellen Arbeitsplatzes entsprechen. Auf dieser Basis können in einem weiteren Schritt auch Klientinnen und Klienten vermittelt werden, deren Einarbeitung dem Unternehmen ein höheres Engagement abverlangt.

Einen Schwerpunkt der Arbeit bildete der Bereich Assessment. So organisierte der IFD mehrtägige Bewerberseminare, um ein klares Bild von den einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmern zu erhalten.

Die Angebote des Dienstes richteten sich in besonderer Weise an Menschen mit Körperbehinderung und Menschen mit Sinnesbehinderung, vor allem an Gehörlose, da für Menschen mit psychischer Behinderung und für Menschen mit geistiger Behinderung innerhalb Hamburgs andere spezielle Fachdienste tätig sind.

Nach einer eher konflikträchtigen Anfangsphase entwickelte sich die Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt und der Hauptfürsorgestelle sehr positiv und es konnten pragmatische Formen der Kooperation mit den Schwerbehindertenvermittlern und den Sachbearbeitern gefunden werden.

Bereits im März des letzten Projektjahres wurde die Fortsetzung der Arbeit nach Ende der Modellphase und die Überführung des IFD in die Regelfinanzierung durch den Abschluss entsprechender Verträge geregelt. Der Integrationsfachdienst fungiert nun als eine Art "Dach", unter dem verschiedene ambulant arbeitende Dienste zusammengeschlossen sind: der Integrationsfachdienst, der ausschließlich über die Arbeitsverwaltung finanziert wird, Arinet, ein durch das Integrationsamt finanzierter Fachdienst für die berufliche Eingliederung von Menschen mit psychischer Behinderung und die Hamburger Arbeitsassistenz, ein ebenfalls vom Integrationsamt finanzierter Integrationsfachdienst für Menschen mit geistiger Behinderung. Neben diesen Einrichtungen besteht der Berufsbegleitende Dienst weiter fort.

2.7 Hessen

Standort und Projektlaufzeit

Im Bundesland Hessen wurde das Bundesmodellprojekt von fünf Integrationsfachdiensten an den Standorten Darmstadt, Frankfurt/Main, Gießen, Kassel und Marburg gebildet.

Alle Dienste nahmen ihre Arbeit am 1.9.1998 auf und wurden bis zum Ende der Modellphase am 31.12.2001 gefördert.

Träger / Organisatorische Anbindung

Als Träger des Modellprojekts fungierte die "Arbeitsgemeinschaft der berufsbegleitenden Dienste in Hessen e.V." (AG BBD), ein Verbund von fünf einzelnen Trägern, die jeweils für einen Integrationsfachdienst zuständig sind.

Verantwortlich für den IFD in Darmstadt war das Bildungswerk der hessischen Wirtschaft e.V., ein Bildungsträger, dessen Angebote sich sowohl an Unternehmen als auch an (potenzielle) Arbeitnehmer, insbesondere jugendliche Schulabgänger, Ausbildungsabbrecher, Rehabilitanden und Schwerbehinderte richten. Der Dienst selbst war in Räumlichkeiten im Gebäude des Bildungswerk untergebracht.

Träger des IFD in Frankfurt/Main war der Frankfurter Verein für soziale Heimstätten e.V., dessen vielfältige Aktivitäten u.a. Werkstätten und Wohnangebote für Menschen mit psychischer Behinderung, Kliniken zum Alkoholentzug, Frauenhäuser und Frauenprojekte sowie Beratungsstellen für HIV-Positive umfassen. Der Integrationsfachdienst arbeitete in Frankfurt in Bürogemeinschaft mit dem dortigen Berufsbegleitenden Dienst.

Der Förderverein für seelische Gesundheit e.V., Träger des PSD/BBD in Gießen war zugleich Träger des Integrationsfachdienstes. IFD und Psychosozialer bzw. Berufsbegleitender Dienst waren auch in Gießen in denselben Räumlichkeiten untergebracht.

In Kassel war der Verein Sozialtherapie e.V. Träger des Integrationsfachdienstes. In Trägerschaft des Vereins befinden sich im Bereich Arbeit außerdem seit 1989 der PSD/BBD und seit 1986 ein im Rahmen des hessischen "Projekts berufliche Integration" gegründeter Integrationsfachdienst, der in das BMA-Projekt überführt wurde (wie in Gießen, Marburg und Frankfurt). Andere Angebote des Trägers wie eine Beratungsstelle, Wohnangebote, Cafe-Betrieb, Tagesstätte etc. richten sich vor allem an Menschen mit psychischer Behinderung. Auch in Kassel ist der IFD im selben Gebäude wie der BBD untergebracht.

Als Träger des IFD Marburg fungierte der Verein Arbeit und Bildung e.V., der neben dem berufsbegleitenden Dienst auch Bildungsmaßnahmen für junge benachteiligte behinderte Berufsanfänger anbietet, darunter – in Zusammenarbeit mit der Bundesvereinigung Lebenshilfe – Kurse für schwerbehinderte Menschen mit dem Ziel des Übergangs von der WfbM zum allgemeinen Arbeitsmarkt.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Für alle fünf Standorte in Hessen waren 1,6 Fachberaterstellen vorgesehen, die jeweils mit zwei Mitarbeitern besetzt wurden. Die Qualifikationen der Fachberater sind ausschließlich dem sozialpädagogisch/sozialarbeiterischen Bereich zuzuordnen: Es handelt sich im Einzelnen um Diplom-Pädagogen, Diplom-Sozialpädagogen/Sozialarbeiter (FH) oder Heilpädagogen.

Kurzcharakterisierung der regionalen Situation

Alle fünf Standorte der hessischen Modellprojekte sind Universitätsstädte mit einem typischerweise hohen Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungs- und Verwaltungsbereich und einem unterdurchschnittlichen Anteil von Beschäftigten im produktiven Gewerbe. Einzig Frankfurt nimmt hier wegen seinem Wirtschaftsschwerpunkt im Bereich Banken und Versicherungen eine Sonderstellung ein.

Bis auf den Arbeitsamtsbezirk Kassel mit einer Arbeitslosenquote von 11,4 % im Jahr 2001 lag die Zahl der Arbeitssuchenden in den anderen Arbeitsamtsbezirken mit einer Quote zwischen 6 %-8 % unter dem Bundesdurchschnitt. Im gleichen Zeitraum bewegte sich die absolute Zahl arbeitsloser Schwerbehinderter in den einzelnen Arbeitsamtsbezirken auf relativ hohem Niveau: Es sind 1.435 in Darmstadt, 2.347 in Frankfurt, 1.117 in Gießen und 1.784 in Kassel. Lediglich im Bezirk Marburg war mit 357 Fällen – auch im bundesweiten Vergleich – eine ausgesprochen geringe Zahl von Fällen zu verzeichnen.

Besonderheiten der Konzeption, des Projektverlaufs und der Arbeitsweise

Für das Gesamtprojekt in Hessen war ein so genannter "Koordinierungsbeirat" zuständig, der sich etwa zweimal pro Jahr traf und die zentralen organisatorischen Weichenstellungen erarbeiten sollte. Außerdem zielten die Aktivitäten einer bei der AG BBD in Hessen e.V. angestellten Koordinatorin auf die Qualitätssicherung und Weiterentwicklung der Arbeit aller hessischen Modellprojekte. Dennoch bildete sich in Hessen kein einheitlicher Standard des Vorgehens und der Betreuung schwerbehinderter Arbeitssuchender heraus. Im Prinzip stellt das Spektrum der hessischen Dienste eine Art Abbild der unterschiedlichen Variationen der Arbeitsweisen und der Kooperationsbeziehungen zu den Auftraggebern dar, wie sie für die Bundesmodellprojekte in ihrer Gesamtheit charakteristisch sind. So ist auf der einen Seite beispielsweise Frankfurt zu nennen, ein sehr vermittlungsorientierter ausgerichtet Dienst, der bei hohen Fallzahlen vor allem körperbehinderter oder organisch erkrankter Klienten auch in großem Umfang Vermittlungserfolge erreichen konnte. Daneben steht der Dienst in Gießen, der sich stärker der betreuungsintensiven Integration von Menschen mit psychischer Behinderung und Menschen mit geistiger Behinderung widmete, und deshalb bei weitem nicht die Fallzahlen des Frankfurter Dienstes erreichen konnte. Ähnliches gilt für den IFD in Marburg, der im Auftrag der Arbeitsverwaltung eine relativ große Zahl von Klientinnen und Klienten zu betreuen hatte, die als ausgesprochen schwer vermittelbar gelten können und deshalb auch nur in geringer Zahl in betriebliche Arbeitsverhältnisse integriert werden konnten.

Im Zusammenhang mit unterschiedlichen Aspekten und Standards der jeweiligen Arbeitsweise der Dienste steht auch die unterschiedliche Gestaltung der Kooperationsbeziehungen zu den Auftraggebern. Die Zusammenarbeit mit der Hauptfürsorgestelle wurde an allen Standorten von den Diensten positiv bewertet, deutliche Unterschiede bestanden dagegen im Verhältnis zur Arbeitsverwaltung. Während auf der einen Seite sehr unbürokratisch, flexibel und partnerschaftlich kooperiert werden konnte, kam es an anderen Standorten – vor allem in der Anfangsphase – zum Teil zu erheblichen Spannungen in der Zusammenarbeit von IFD und Arbeitsverwaltung. Im Verlauf des Projekts bildeten sich aber zunehmend Routinen der Zusammenarbeit heraus und die Fachdienste sahen sich auch dort von der Arbeitsverwaltung akzeptiert, wo zunächst Konkurrenzdenken und das Beharren auf Machtpositionen die Arbeit zu erschweren schienen.

Nach Ende der Modellphase wurden alle fünf Dienste – zum Teil unter etwas modifizierten Bedingungen – in die Regelförderung überführt. Dabei wurde – dem anfänglichen Konzept folgend – auf eine Zusammenführung von IFD und Berufsbegleitenden Diensten Wert gelegt. Da meist die Träger von PSD/BBD auch für die Integrationsfachdienste zuständig sind, ließ sich weithin ein Beratungsstellenverbund bzw. eine Bürogemeinschaft dieser Fachdienste organisieren.

2.8 Mecklenburg-Vorpommern

Standort und Projektlaufzeit

Das Modellprojekt des Landes Mecklenburg-Vorpommern befand sich in Schwerin und war für den dortigen Arbeitsamtsbezirk zuständig.

Der Dienst begann seine Arbeit am 1.6.1998 und beendete sie am 31.12.2001.

Träger / Organisatorische Anbindung

Der Träger des IFD in Mecklenburg-Vorpommern, die Agentur der Wirtschaft gGmbH, gehört dem Bildungswerk der Wirtschaft Mecklenburg-Vorpommerns an und ist in die Verbandsstruktur der Arbeitgeberverbände integriert. Der Träger versteht sich als wirtschaftsnaher Dienstleister und Stellenvermittler und bietet Unternehmen Personalbera-

tung und Outplacement, Unterstützung betrieblicher Optimierungsprozesse, Hilfe bei der Suche nach Mitarbeitern und bei der Integration Schwerbehinderter an.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Der Integrationsfachdienst in Mecklenburg-Vorpommern verfügte über vier Fachberaterstellen, wobei es im Laufe der Modellphase zu einem fast kompletten Austausch des Teams kam. Die Qualifikationen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren im Einzelnen: Ein Diplom-Ingenieur als Leiter des Dienstes, zwei Beraterinnen verfügten über eine Doppelqualifikation als Diplom-Pädagogin und Betriebswirtin, ein Fachberater hatte Ausbildungen als Diplom-Sozialpädagoge und als Diplom-Staatswissenschaftler abgeschlossen.

Kurzcharakterisierung der regionalen Situation

Im Arbeitsamtsbezirk Schwerin, der zwar die Landeshauptstadt von Mecklenburg-Vorpommern, aber auch größere ländliche Regionen einschließt, herrscht eine relativ hohe Arbeitslosigkeit. Während des Modellzeitraums war die Arbeitslosenquote allerdings rückläufig: Von 17,3 % im Jahr 1999 reduzierte sie sich auf 15,8 % im Jahr 2001. Die durchschnittliche Zahl arbeitslos gemeldeter Schwerbehinderter am Ende jeden Monats lag im Jahr 2000 bei 1.350.

Besonderheiten der Konzeption, des Projektverlaufs und der Arbeitsweise

Das Modellprojekt in Schwerin ist insofern als eine Art Pionier zu verstehen, als in Mecklenburg-Vorpommern – wie auch in anderen neuen Bundesländern – noch keinerlei Erfahrungen mit Integrationsfachdiensten vorlagen. Alle Beteiligten versuchten deshalb, für sich ein adäquates Verständnis dieses neuen Instrumentes zu gewinnen. Deshalb war die Vorbereitung des Modellprojektes und die erste Phase der Arbeit durch eine intensive Kooperation mit dem Arbeitsamt Schwerin und der Hauptfürsorgestelle gekennzeichnet. Beide Institutionen nahmen aktiv Einfluss auf die Konzeption und Arbeitsweise des IFD. Zugleich boten sie durch intensive Lehrgänge und Hospitationen dem Team des IFD Gelegenheit, sich mit der Arbeitsweise und Handlungslogik von Arbeitsverwaltung und Hauptfürsorgestelle vertraut zu machen.

Als besonderes Problem für die Tätigkeit des IFD erwies sich von Anfang an die Bestimmung der Zielgruppe des Dienstes. Die anfängliche Ausrichtung des Trägers auf das Angebot eines arbeitgebernahen Vermittlungsservice musste korrigiert werden. Von der Arbeitsverwaltung wurden zu einem hohen Anteil Fälle zugewiesen, die aus Sicht des Integrationsfachdienstes nicht berufsfähig oder nur bedingt vermittelbar waren und deshalb eine teilweise sehr lange Unterstützung benötigten. Zur eigentlichen Behinderung trat vielfach eine ausgesprochene soziale Problematik hinzu wie z.B. zerrüttete Familienverhältnisse, Alkoholprobleme, Überschuldungen oder einfach auch Schwierigkeiten der praktischen Alltagsbewältigung. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Dienstes waren deshalb immer wieder gefordert, in erheblichem Umfang sozialarbeiterisch tätig zu werden. Das Ziel einer Vermittlung musste dabei notwendigerweise in den Hintergrund treten. Während der gesamten Modellphase gab es einen hohen Klientenanteil, der auch nach umfassender Betreuung und langfristigen Arbeitserprobungen den Schritt in den ersten Arbeitsmarkt nicht bewältigte und deshalb mit Unterstützung des IFD verrentet wurde.

Im April 2001, also ein dreiviertel Jahr vor Ende der Projektlaufzeit, wurde in Schwerin ein neuer Integrationsfachdienst in Regelförderung als Parallelstruktur geschaffen. Gleichzeitig wurde dem Modellprojekt, das sich ebenfalls für eine Weiterförderung beworben hatte, signalisiert, dass es mit Ende des Jahres 2001 auslaufen würde. Ab März 2001 wurden dem Integrationsfachdienst der Agentur der Wirtschaft keine neuen Betreuungsaufträge

mehr erteilt, so dass er sich nur mehr auf den Abschluss laufender Betreuungen konzentrieren konnte.

2.9 Niedersachsen

Standort und Projektlaufzeit

Das niedersächsische Modellprojekt befand sich in Wolfsburg und war zuständig für den Arbeitsamtsbezirk Helmstedt.

Die Projektlaufzeit dauerte vom 1.8.1998 bis zum 31.12.2001.

Träger / Organisatorische Anbindung

Träger des IFD in Niedersachsen war die Netzwerk Wolfsburg gGmbH in Kooperation mit dem Paritätischen. In der Trägerschaft von Netzwerk Wolfsburg befindet sich auch der Berufsbegleitende Dienst, mit dem der IFD in einem Bürogebäude in zentraler Lage in Wolfsburg eine Bürogemeinschaft bildete. Darüber hinaus liegen die Arbeitsschwerpunkte von Netzwerk Wolfsburg in der Betreuung von Menschen mit psychischer Behinderung und deren Angehörigen, für die vielfältige Angebote in Form von Beratungsstellen, Wohn- und Arbeitsmöglichkeiten bestehen.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Personell war der Dienst mit einer halben Stelle für Leitungsaufgaben und zwei Fachberaterstellen ausgestattet. Die Leitungsstelle war vom 1.8.1998 bis 28.2.2001 zu zwei Dritteln vom Netzwerk und zu einem Drittel vom Paritätischen Wolfsburg besetzt. Seit dem ersten 1.3.2001 oblag die Leitung des Integrationsfachdienstes allein der Netzwerk gGmbH. Die beiden Fachkräfte verfügten jeweils über eine Qualifikation als Sozialarbeiterin bzw. Sozialarbeiter.

Kurzcharakterisierung der regionalen Situation

Der Zuständigkeitsbereich des Integrationsfachdienstes in Wolfsburg erstreckte sich von der Stadt und Landkreis Helmstedt über die Stadt Wolfsburg bis zu Stadt und Landkreis Gifhorn. In Wolfsburg selbst ist die wirtschaftliche Struktur fast ausschließlich vom Volkswagenwerk bestimmt. Dementsprechend ist der größte Teil der Arbeitnehmer (61,2 %) im Jahr 2001 innerhalb des industriellen Sektors beschäftigt, fast ausschließlich bei VW und bei dessen Zulieferern. Die Arbeitslosenquote beläuft sich im Arbeitsamtsbezirk Helmstedt im Jahr 2001 auf 10,5 % und liegt damit in etwa im Bundesdurchschnitt. Die Zahl der zum Stichtag erfassten arbeitslosen Schwerbehinderten ist mit rund 700 eher niedrig.

Besonderheiten der Konzeption, des Projektverlaufs und der Arbeitsweise

Wesentlicher Aspekt der erwarteten Modellhaftigkeit des niedersächsischen Projektes war der Versuch, die Arbeit des IFD auf einen in der Region dominanten Arbeitgeber wie das Volkswagenwerk auszurichten. Das Ergebnis in dieser Hinsicht war ernüchternd: Es gelang in keinem Fall, eine Vermittlung zu VW zu realisieren. Dafür waren eine Vielzahl von Gründen ausschlaggebend. Ein wichtiger Faktor besteht in der Komplexität der Entscheidungswege in einem Großunternehmen: Die Entscheidung, einen Menschen mit Behinderung einzustellen, erfordert die Einbeziehung unterschiedlicher Hierarchieebenen und

Positionen, die nur schwer auf eine abgestimmte Vorgehensweise zu vereinigen sind. Ein zweiter zentraler Faktor ist in der kontinuierlichen Selbstrekrutierung von Schwerbehinderten innerhalb eines so großen Werkes wie VW zu sehen. Es kommt immer wieder vor, dass von den vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eines Großbetriebes einige durch schwere Erkrankungen oder Unfälle zu Schwerbehinderten werden, die vom Betrieb weiter zu beschäftigen sind. Die Bereitschaft, Menschen mit Behinderung als neue Mitarbeiter einzustellen, wird dadurch beträchtlich reduziert.

Zur Konzeption des IFD in Wolfsburg gehörte es, in einer der Betreuungsaufnahme vorausgehenden Beratungsphase wesentliche Aspekte der beruflichen Kompetenzen und Interessen eines Klienten abzuklären und zu prüfen, inwieweit eine intensive Betreuung im Einzelfall Erfolg versprechend sein kann. Im April 1999 wurde aber durch eine Entscheidung des Landesarbeitsamtes in Hannover die Arbeit des Integrationsfachdienstes dahin verändert, dass "Beratung" zukünftig nicht mehr Aufgabe des IFD sein solle. Damit entfiel – nach dem Selbstverständnis des Dienstes – ein wichtiger vorbereitender Einstieg in die Betreuungsarbeit. Stattdessen erfolgte eine relativ strikte Zuweisung durch das Arbeitsamt, bei der ein schriftlicher Integrationsauftrag an den IFD erging. Fester Bestandteil dieses Auftrags war ein differenzierter Aufgabenkatalog, der für jeden Einzelfall definierte, welche Betreuungsmaßnahmen nach Auffassung des Arbeitsamtes erforderlich sind.

Eine Besonderheit des niedersächsischen Modellprojektes ist der Umstand, dass sich die Hauptfürsorgestelle Niedersachsen über den gesamten Zeitraum mit der Argumentation, Arbeitsvermittlung falle in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitsverwaltung, nicht an den Sitzungen des Steuerungsteams beteiligte. Dieses Gremium traf sich ca. alle sechs Wochen und setzte sich deshalb lediglich zusammen aus Vertretern des Arbeitsamtes Helmstedt bzw. der Dienststelle Wolfsburg sowie den Mitarbeitern und der Leitung des Fachdienstes.

Als ein schwieriges und wiederkehrendes Thema erwies sich eine häufig zu beobachtende geringe Motivation der vom Arbeitsamt ausgewählten Klientinnen und Klienten für eine Arbeitsaufnahme. Langzeitarbeitslosigkeit, Probleme der Lebensbewältigung und eine nur wenig ausgeprägte Arbeitsbereitschaft erforderten bei diesen Männern und Frauen einen aufwändigen Betreuungsprozess, der nur in einem kleinen Teil der Fälle in die Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses mündete. Damit war ein tendenziell unauflösbares Problem für den Dienst konstituiert: Er hatte sich mit Klienten auseinander zu setzen, bei denen das Arbeitsamt explizit das Scheitern eigener Vermittlungsbemühungen einräumte und auf die spezifische Fachkompetenz des IFD vertraute. Die anhaltende – und häufig ebenfalls erfolglose – Auseinandersetzung mit diesen Klienten konstituiert zugleich das Problem, dass der Dienst die von ihm erwarteten Vermittlungserfolge nicht in gewünschtem Umfang nachweisen konnte.

Zum 1.1.2001, also bereits ein Jahr vor Ende der Projektlaufzeit, nahm ein parallel zum Modellprojekt arbeitender Integrationsfachdienst in Regelförderung die Arbeit auf. Der vom BMA geförderte IFD musste seine Arbeit zum Jahresende 2001 einstellen.

2.10 Nordrhein-Westfalen

Standort und Projektlaufzeit

Der Integrationsfachdienst ‚Albatros‘ hatte seinen Hauptsitz (Geschäftsführung) in Borken, Westfalen. Darüber hinaus gab es jeweils mit einer Mitarbeiterin bzw. einem Mitarbeiter besetzte Regionalbüros in Ahaus, Borken, Coesfeld und Lüdinghausen. Die Zuständigkeit erstreckte sich auf den gesamten Arbeitsamtsbezirk Coesfeld, einen der größten Flächenarbeitsamtsbezirke in Deutschland.

Die Laufzeit des Modellprojekts begann am 1.6.1998 und endete am 31.8.2001.

Träger / Organisatorische Anbindung

Träger des Projekts war die „Gemeinnützige Gesellschaft für Soziale Arbeit und Bildung im Kreis Borken mbH“ des Deutschen Roten Kreuzes (DRK), die in sehr vielfältigen Gebieten sozialer Arbeit tätig ist. Darunter fallen Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung und beruflichen Integration v.a. von sozial benachteiligten Jugendlichen, integrative Jugendhilfe, Senioren- und Migrantenarbeit, soziale Dienstleistungen wie Fahrdienste, Essen auf Rädern u.a.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Der Fachdienst verfügte über vier Fachberaterstellen und je eine halbe Stelle für Leitung und Verwaltung. Bei der Auswahl der Fachberater wurde großer Wert darauf gelegt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter neben der sozialarbeiterischen Hauptqualifikation über eine weitere berufliche Qualifikation verfügen (Industriekauffrau, Schreiner, Gärtnerin, Funkelektroniker).

Kurzcharakterisierung der regionalen Situation

Die Landkreise Borken und Coesfeld sind zum einen durch ihre ländliche Struktur, zum anderen durch die Grenzlage zu den Niederlanden und den Ballungszentren an Rhein und Ruhr charakterisiert. Eine wichtige Rahmenbedingung für die Fachdienstarbeit ist die erhebliche flächenhafte Ausdehnung des Arbeitsamtsbezirk (etwa 100 km sowohl in Nord/Süd- als auch in Ost/West-Richtung). Die regionale Wirtschaft ist durch kleine und mittelgroße mittelständische Unternehmen im produzierenden Gewerbe, Handwerk und im Dienstleistungsbereich, eine insbesondere im Kreis Coesfeld expandierende Beschäftigungsquote und eine sowohl im Landes- wie auch im Bundesvergleich niedrige und rückläufige Arbeitslosenquote (6,7 % in 2001) gekennzeichnet.

Besonderheiten der Konzeption, des Projektverlaufs und der Arbeitsweise

Durch regionale Büros, die jeweils mit einer Fachkraft besetzt waren, sollte ein dezentrales, ortsnahe Angebote im ländlichen Raum gewährleistet werden. Im Grundsatz hat sich dieses Konzept bewährt. Allerdings erwiesen sich regelmäßige wechselseitige Konsultationen und Treffen der ‚benachbarten‘ Mitarbeiter, Supervision und ein dichter kollegialer Austausch der Mitarbeiter als äußerst wichtig, um eine ‚Einzelkämpfer‘-Mentalität zu vermeiden. Auch im Hinblick auf eine permanente Besetzung und Erreichbarkeit der Büros und die Möglichkeit wechselseitiger Vertretung bei Urlaub oder Krankheit von Mitarbeiter/innen wurde deshalb beim Übergang in die Regelförderung die Anzahl der Außenstellen reduziert, so dass nun die ‚Außenbüros‘ mit jeweils zwei Mitarbeitern besetzt sind.

Die Frage der erheblichen Anforderungen an Mobilität stellte sich auch für die Klientinnen und Klienten. Notwendige darauf bezogene Aspekte der IFD-Arbeit (Mobilitätstraining) müssen Hand in Hand gehen mit der Mitwirkung bei der Erarbeitung von individuellen und regionalen Konzepten. Profitieren konnte das Modellprojekt von der sehr guten regionalen Verankerung des Trägers in vielfältigen Gebieten (Kontakte zu Betrieben und Institutionen) verbunden mit einer hohen Präsenz in der regionalen Öffentlichkeit. Auch die Verknüpfung mit Bildungsmaßnahmen des Trägers erwies sich als sehr sinnvoll: so konnten insbesondere für lern- und geistig behinderte Jugendliche, die beim selben Träger eine Bildungsmaßnahme absolvierten, ein sinnvoller und zeitnaher Übergang in eine IFD-Betreuung (noch während der laufenden Maßnahme) erfolgen.

Hervorzuheben sind die vorzüglichen Kooperationsbeziehungen zu den Auftraggebern Arbeitsamt und Hauptfürsorgestelle. Dazu trug eine im Rahmen der Modellprojekte insge-

samt herausragende und engagierte Aufgeschlossenheit insbesondere der Hauptstelle des Arbeitsamts Coesfeld ebenso bei wie die Unterstützung seitens der Hauptfürsorgestelle (Landschaftsverband Westfalen-Lippe), die bereits über weitreichende Erfahrungen mit IFD-Modellprojekten verfügte und wertvolle Anregungen auch bei der Lösung von einzelfallspezifischen Problemen einbringen konnte. Von Anfang an konnte dabei ein klar strukturierter Prozessablauf installiert werden, der sich insbesondere durch die Elemente der Gewährleistung eines niedrig schwelligen Zugangs, eine qualifizierte Beratungsphase mit Abklärungs- und Vorbereitungsfunktionen sowie eine klare und für alle Beteiligten transparente Regelung der Beauftragung auszeichnet. Ein Übergang des Projekts in die Regelförderung erfolgte bereits im September 2001 nach dem fristgemäßen Ende der Modellphase am 31.8.2002. Dabei kam es zu einem Trägerverbund mit drei weiteren Trägern.

2.11 Rheinland-Pfalz

Standort und Projektlaufzeit

Das Modellprojekt in Rheinland-Pfalz hatte seinen Sitz in Neuwied und war für den Arbeitsamtsbezirk Neuwied und Montabaur zuständig. Die Projektlaufzeit begann am 1.6.1998 und endete vorzeitig im Jahr 2000.

Träger / Organisatorische Anbindung

Träger des IFD war „Projekte, gemeinnützige Integrationsgesellschaft zur Beschäftigung sozial benachteiligter mbH.“ Seit Ende der 80er Jahre betreibt dieser Träger eine so genannte "Selbsthilfefirma" in Neuwied, die Arbeitsplätze für Menschen mit Körperbehinderung, Menschen mit geistiger Behinderung, psychisch Kranke und Langzeitarbeitslose bietet.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Der IFD in Rheinland-Pfalz verfügte über vier Fachberaterstellen, die von einem Betriebswirt, einer Diplom-Sozialpädagogin, einem Soziologen und einer Heilpädagogin ausgefüllt wurden.

Kurzcharakterisierung der regionalen Situation

Im Einzugsgebiet des Integrationsfachdienstes sind die beiden Landkreise Neuwied und der Westerwaldkreis durch eine gute Wirtschaftsstruktur und einer überdurchschnittlich auf das produzierende Gewerbe verteilten Erwerbstätigkeit der Beschäftigten gekennzeichnet. Dem entspricht, dass die Arbeitslosenquoten in den Arbeitsamtsbezirken Neuwied und Montabaur im Jahr 2001 mit 7,4 % bzw. 6,3 % vergleichsweise niedrig waren.

Besonderheiten der Konzeption, des Projektverlaufs und der Arbeitsweise

Der IFD Rheinland-Pfalz begriff seine Arbeit als eine Form spezialisierter Personal- und Unternehmensberatung, als "Consulting-Qualität durch Teamkompetenz und individuelle Beratungs- und Beraterauswahl". In diesem Zusammenhang war es für den Dienst elementar, dass alle Klientinnen und Klienten erst in eine Beratungsphase aufgenommen werden und danach mit einer gesonderten Entscheidung die Aufnahme eines Betreu-

ungsverhältnisses verabredet wurde. Nach intensiven Klärungen und auch Auseinandersetzungen mit den Auftraggebern konnte eine solche Verfahrensweise nach etwa einem Jahr erreicht werden. Bis dahin wurden die Menschen mit Behinderung vom Arbeitsamt zugewiesen und sofort als Betreuungsfall geführt.

Die Arbeit des Dienstes wurde bereits im Jahr 2000 eingestellt und geht deshalb auch nur am Rande in die vorliegende Untersuchung ein. Der Grund für das vorzeitige Ende der Modellphase bestand in weitreichenden finanziellen Schwierigkeiten des Trägers. Anfängliche Überlegungen, den Dienst in der Trägerschaft einer Auffanggesellschaft fortzuführen, konnten nicht realisiert werden.

2.12 Saarland

Standort und Projektlaufzeit

Der IFD im Saarland befand sich in Saarbrücken und war für die Arbeitsamtsbezirke, Saarbrücken, Saarlouis und Neuenkirchen zuständig, d.h. für das gesamte Bundesland. Die Modellphase dauerte vom 1.9.1998 bis 31.12.2001.

Träger / Organisatorische Anbindung

Träger des saarländischen IFD war wie beim Modellprojekt in Berlin die arbeitgebernahe Fortbildungsakademie der Wirtschaft (FAW). Im Gebäude der FAW, in einem Randbezirk von Saarbrücken, hatte auch der IFD seine Büros. Darüber hinaus boten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Dienstes aber auch Sprechstunden vor Ort an und nützten dafür Büroräume, die ihnen von den jeweiligen regionalen Arbeitsämtern zur Verfügung gestellt wurden.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Der IFD im Saarland war mit insgesamt vier Fachberaterstellen ausgestattet. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügten vor allem über pädagogische Qualifikationen (Diplom-Pädagogin, Diplom-Sozialarbeiterin (FH), Lehrerin) und in einem Fall über eine psychologisch und eine weitere Qualifikation (Dipl.-Psychologin, Maschinenbauingenieur). Im Verlauf des Modellprojektes kam es zu einem mehrmaligen Wechsel der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; die Leitung des Dienstes entfiel im Spätsommer 2000.

Kurzcharakterisierung der regionalen Situation

Das Saarland weist nach wie vor im Vergleich zu den westlichen Bundesländern eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote auf, die allerdings in der Projektlaufzeit rückläufig war (von 11,9% im Jahr 1999 auf 9,8% im Jahr 2001).

Besonderheiten der Konzeption, des Projektverlaufs und der Arbeitsweise

Die Arbeitgebernähe des Trägers sollte die Zusammenarbeit mit Arbeitgebern erleichtern und auch im Konzept des saarländischen Modellprojektes wurde auf die Case-Management-Funktionen von Integrationsfachdiensten abgehoben.

Die Kooperation mit den Auftraggebern erwies sich insbesondere in der Anfangsphase als nicht unproblematisch. Auf der Seite der Hauptfürsorgestelle bestand von vorne herein wenig Interesse, aktiv auf den Verlauf des Projektes einzuwirken, die Zusammenarbeit mit

den Arbeitsämtern stabilisierte sich erst im Laufe des Projektes. Auch im Saarland kam es anfänglich zu Differenzen über die Gestaltung des Zugangs von Klienten und Klientinnen und die Kriterien der Fallauswahl. Bis zum Schluss des Projektes wurde seitens der beteiligten Arbeitsämter ausschließlich eine direkte Zuweisung von Klientinnen und Klienten praktiziert, wobei sich die Kriterien in der Projektlaufzeit von einer anfänglichen Auswahl „schwieriger Fälle“ zu einer größeren Streuung bezüglich der Vermittlungsnähe der Klienten verschoben.

Auch im Saarland wurde den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern infolge der Zuständigkeit für das gesamte Bundesland eine erhebliche Mobilität abverlangt. Die Mitarbeiterwechsel und der faktische Wegfall der Leitung im Spätsommer 2000 stellten das Team vor die anspruchsvolle Anforderung der eigenen Reorganisation, insbesondere mussten ab 2000 gemeinsam die anfallenden Koordinations- und Leitungsfunktionen übernommen werden. Nach Abschluss der Modellphase erhielt der Träger den Zuschlag für die Regelförderung des Dienstes. Sein Einzugsgebiet ist weiterhin das gesamte Bundesland.

2.13 Sachsen

Standort und Projektlaufzeit

Der Integrationsfachdienst im Bundesland Sachsen hatte seinen Standort in Leipzig und war tätig in den Arbeitsamtsbezirken Leipzig und Oschatz.

In Sachsen begann die Modellphase am 1.6.1998 und endete am 31.12.2001.

Träger / Organisatorische Anbindung

Träger des IFD Leipzig war die Leipziger Gesellschaft für Bildung und Arbeit mbH. Diese Gesellschaft ist Teil eines Verbundes von rechtlich selbstständigen Gesellschaften, die zur sächsischen Lehmbaugruppe gehören. Zu den Arbeitsschwerpunkten des Trägers zählen ein breitgefächertes Angebot zur Berufsausbildung in verschiedenen Sparten, Maßnahmen zur beruflichen Fort- und Weiterbildung für Schwerbehinderte, die Unterstützung von Sozialhilfeempfängern und Langzeitarbeitslosen beim Wiedereinstieg in ein Arbeitsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Obdachlosenprojekte und Beratungsstellen.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Beim IFD Leipzig waren während der Modellphase fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt, wobei die Leitung einer Diplom-Psychologin oblag.

Kurzcharakterisierung der regionalen Situation

Die Region um den Standort des IFD Leipzig weist mit die höchsten Arbeitslosenquoten in der Bundesrepublik auf. Im Jahr 2001 wurde für den Arbeitsamtsbezirk Leipzig eine Quote von 19,4 %, für den Arbeitsamtsbezirk Oschatz eine Quote von 19,9 % ermittelt. Dabei unterscheiden sich die beiden Arbeitsamtsbezirke Leipzig und Torgau-Oschatz, für die der IFD zuständig ist, in Bezug auf ihre wirtschaftliche Infrastruktur deutlich: Während der durch die Großstadt geprägte Bezirk Leipzig besonders vielen Beschäftigten im Dienstleistungssektor Arbeit bietet, ist der Bezirk Torgau-Oschatz eher ländlich strukturiert mit einem hohen Landwirtschaftsanteil, aber auch Betrieben des produzierenden Gewerbes. Die Zahl arbeitslos gemeldeter Schwerbehinderter ist ebenfalls hoch, pro Monat sind im Durchschnitt rund 2.000 Personen beim Arbeitsamt gemeldet.

Besonderheiten der Konzeption, des Projektverlaufs und der Arbeitsweise

Ein wesentliches konzeptionelles Element des IFD Leipzig war die Erprobung der Effektivität eines Integrationsfachdienstes in einer Region mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit. Dies sollte u.a. mittels der Vernetzung von Angeboten der Behindertenhilfe mit eigenen Bildungs- und Beratungsangeboten geschehen. Im Endeffekt konnte dieses Ziel erreicht werden. Der IFD Leipzig zählt zu den Bundesmodellprojekten mit sehr hohen absoluten Vermittlungszahlen.

Voraussetzung dafür war eine professionelle Vorgehensweise, die sich u.a. dadurch auszeichnete, dass die ersten fünf Gesprächstermine mit jedem Klienten als Beratungsphase durchgeführt wurden. Nach einer Anamnese in unterschiedlichen Lebensbereichen, systematisch eingesetzten Assessmentverfahren und einer Exploration der Zukunftsvorstellungen des Klienten standen am Ende der Beratungsphase ein Bewerberprofil des Betreffenden und ein Förderplan, in dem die mit dem Klienten abgestimmte weitere Vorgehensweise und die Ziele der Zusammenarbeit festgehalten wurden. Erst mit dem sechsten Gesprächstermin begann die eigentliche Betreuungsphase, für die beim Steuerungsteam ein Betreuungsauftrag beantragt wurde. Im Vergleich zum Prozedere der Beauftragung bei anderen Modellprojekten hatte in Sachsen der IFD also weitgehende Mitsprache- und Einflussmöglichkeiten, ob ein Klient längerfristig betreut werden kann und soll oder nicht. Die Betreuungsphase umfasste vielfältige Angebote und Hilfestellungen, u.a. je nach Einzelfall weitere Abklärungsschritte, bei Bedarf eine ergotherapeutische Befunderhebung, soziales Kompetenztraining und vor allem auch die Unterstützung der Eigenaktivität der arbeitssuchenden Männer und Frauen mit Behinderung. Das erarbeitete umfangreiche Bewerberprofil bietet die Grundlage für die Akquisetätigkeit, die von einer eigenen Akquisefachfrau durchgeführt wurde.

Nach Ende der Modellphase wurde der IFD Leipzig als zuständiger Fachdienst für den Arbeitsamtsbezirk Leipzig in Regelfinanzierung fortgeführt. Ein zweiter, neuer Dienst, der beim gleichen Träger angesiedelt ist, versorgt ab dem Jahr 2002 den Bereich des Arbeitsamtes Oschatz.

2.14 Sachsen-Anhalt

Standort und Projektlaufzeit

Im Bundesland Sachsen-Anhalt war während der Laufzeit des Projektes die vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung geförderte Einrichtung der einzige Integrationsfachdienst. Standort des Dienstes war Lutherstadt Wittenberg, daneben unterhielt er aber zwei Außenstellen in Dessau und Bitterfeld. Damit war der IFD für vier Arbeitsamtsbezirke in der Region zuständig.

Die Projektlaufzeit begann am 1.6.1998 und endete am 31.12.2001.

Träger / Organisatorische Anbindung

Träger des IFD in Sachsen Anhalt war der "Gemeinnützige Behindertenverband Wittenberg gGmbH", der 1990 als Betroffenen- und Angehörigeninitiative gegründet wurde. Der Behindertenverband beschäftigt über 60 hauptamtliche Mitarbeiter in zwei Kindertagesstätten, einer Integrationskindertagesstätte, einem Familienentlastenden Dienst, in der Freizeit-, Kinder-, Jugend- und Schulsozialarbeit sowie bei einem Berufsbegleitenden Dienst, mit dem der IFD eng kooperierte.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Das Team des IFD bildeten vier Fachkräfte, eine Diplom-Sozialpädagogin (FH), eine Sozialarbeiterin, ein Ingenieurpädagoge und eine Gebärdendolmetscherin mit sozialarbeiterischer Qualifikation. Zwei Mitarbeiterinnen waren in Lutherstadt Wittenberg tätig, je eine Fachkraft in Dessau und Bitterfeld.

Kurzcharakterisierung der regionalen Situation

Nach dem Zusammenbruch der großen staatseigenen Betriebe im Bereich Bitterfeld war die Zahl der Arbeitslosen im Einzugsbereich des IFD außerordentlich hoch. Die Arbeitslosenquote war mit 21,2 % für das Jahr 2001 die höchste unter allen Bundesmodellprojekten und auch eine der höchsten innerhalb der Bundesrepublik.

Besonderheiten der Konzeption, des Projektverlaufs und der Arbeitsweise

Das Modellprojekt in Sachsen-Anhalt orientierte sich an einem praxisgezogenen Konzept, das je nach Einzelfall systematisch folgende Aufgaben im Prozess der beruflichen Integration umfasste: Abklärungs-, Vorbereitungs- und Beratungsphase, Suche nach geeigneten Arbeitsplätzen; Vorbereitung auf eine Arbeitsaufnahme; Unterstützung der betrieblichen Orientierungs- und Einarbeitungsphase; Stabilisierungs- bzw. Nachbetreuungsphase. Auch dem Dienst in Sachsen-Anhalt ist der Nachweis gelungen, dass Menschen mit Behinderung selbst dann in Arbeitsverhältnisse vermittelt werden können, wenn die Arbeitsmarktdaten dem objektiv entgegen zu stehen scheinen. Trotz der außerordentlich hohen Arbeitslosigkeit im Einzugsbereich konnte der Fachdienst in Sachsen-Anhalt eine sehr hohe absolute Zahl an Vermittlungen tätigen.

In Sachsen-Anhalt wurde eine Regelung gefunden, die sehr weitgehend zwischen der Beratung und Betreuung eines Klienten unterscheidet. Jede Zusammenarbeit mit dem Dienst hat zunächst den Charakter einer Beratung, erst die Durchführung einer konkreten betrieblichen Maßnahme am allgemeinen Arbeitsmarkt löst ein Betreuungsverhältnis aus. In der Praxis bedeutete diese Unterscheidung, dass in Sachsen-Anhalt zahlreiche Klientinnen und Klienten vermittelt wurden, solange sie sich im Status eines "Beratungsfalls" befanden.

Nach Ende der Modellphase setzte der IFD in Wittenberg seine Arbeit unter den Bedingungen der Regelförderung fort. Der Träger hat sich ebenfalls für die Weiterführung des Dienstes in Dessau beworben, wurde dabei aber nicht berücksichtigt. Der Standort Bitterfeld wird von einem neu entstandenen Integrationsfachdienst aus Halle mit versorgt.

2.15 Schleswig-Holstein

Standort und Projektlaufzeit

Das Schleswig-Holsteiner Modellprojekt WEG („Wieder-Eingliederungs-Gemeinschaft“) war kein Integrationsfachdienst im gewöhnlichen Verständnis. Es handelte sich vielmehr um ein Schnittstellen-Projekt als Verbund zwischen einem an der Medizinisch-Psychosomatischen Klinik Bad-Bramstedt angesiedelten klinikinternen Fachdienst („WEG-stationärer Teil“) mit im gesamten Land Schleswig-Holstein kooperierenden Fachdiensten („WEG-ambulanter Teil“: Psychosoziale Fachdienste bzw. Berufsbegleitende Dienste / Eingliederungsfachdienste) am Wohnort der Patientinnen und Patienten. Der Schwerpunkt lag dabei in der Anfangsphase auf den Landkreisen Steinburg, Pinneberg, Herzogtum Lauenburg bzw. den Arbeitsamtsbezirken Neumünster, Bad Oldesloe und Elmshorn. Die Projektlaufzeit erstreckte sich vom 1.10.1998 bis zum 31.12.2001.

Träger / Organisatorische Anbindung

Als Träger des Dienstes fungierte eine der größten psychosomatischen Kliniken in Deutschland, die Medizinisch-Psychosomatische Klinik in Bad Bramstedt. Das Interesse des Trägers an Fragen der beruflichen Rehabilitation dokumentiert sich in einem Vorläuferprojekt START, das neben WEG noch läuft und dessen Schwerpunkt auf dem Gebiet der Arbeitsdiagnostik liegt. In der Klinik arbeitet weiterhin ein Sozialdienst. Seit 1.1.2000 beteiligte sich die benachbarte Rheuma-Klinik Bad Bramstedt zusätzlich auf der stationären bzw. klinischen Seite des Projekts. Die Anbindung der am Wohnort der Patienten und Patientinnen kooperierenden „Fachdienste Arbeit“ der Arbeitsgemeinschaft „Brücke gGmbH“ in Neumünster, Elmshorn, Itzehoe, Schwarzenbek, Rendsburg, Eutin sowie des Fachdienstes Arbeit der Arbeiterwohlfahrt in Ahrensburg erfolgte zunächst über finanzierte Stellenanteile, später auf der Basis fallbezogener Honorierung.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Der Stellenumfang des Projektes wurde wegen ungenügender Klientenzahlen während der Modellphase mehrfach verringert. So wurden im Oktober 1999 die internen Mitarbeiterstellen im Umfang von insgesamt 1,5 Stellen auf die Hälfte reduziert, die insgesamt 1,75 externen Stellenanteile wurden ebenfalls halbiert und im Folgejahr durch eine fallbezogene Honorierung ersetzt. Ab Mai 2000 teilten sich die internen Stellenanteile wie folgt auf: 0,75 Stellenanteile entfielen auf die Leitung (Steuerungsfunktionen, Beratung, Anamnese); 0,75 Stellenanteile auf die Funktion der Arbeitsdiagnose (durch einen Ergotherapeuten bzw. einen Arbeitsmediziner) und 0,25 Stellenanteile für eine Mitarbeiterin im Sozialdienst der ab 1.1.2000 einbezogenen Rheumaklinik.

Kurzcharakterisierung der regionalen Situation

Wegen der besonderen Arbeitsweise erstreckte sich das Zuständigkeitsgebiet des Schleswig-Holsteinischen Projektes auf das gesamte Bundesland. Damit gehörten zum Einzugsbereich das Umland der Großstadt Hamburg mit vielfältigen Beschäftigungsmöglichkeiten ebenso wie sehr ländlich bzw. kleinstädtisch strukturierte Regionen des Landes. Die landesweite Arbeitslosenquote lag etwas über dem Durchschnitt der alten Länder (9,4 % in 2001; 9,5 % in 2000).

Besonderheiten der Konzeption, des Projektverlaufs und der Arbeitsweise

Die Konzeption des Projektes zielte auf eine dichtere Vernetzung des klinischen Bereichs mit der beruflichen Rehabilitation durch Integrationsfachdienste im eigentlichen Sinne vor Ort. Bereits während der stationären Phase (medizinischen Rehabilitation) sollte eine Abklärung der beruflichen Problematik auf der Grundlage eines intensiven arbeitsmedizinischen und arbeitsdiagnostischen Assessments einsetzen und - über die Einbeziehung von Mitarbeitern der am Wohnort der Patienten und Patientinnen arbeitenden Integrationsfachdienste - konkrete Schritte für die nach-stationäre Phase eingeleitet werden. Dabei übernahmen die klinikinternen Mitarbeiter die Funktion von Case-Managern in der Schnittstelle von öffentlichen Leistungsträgern, den im klinischen Bereich tätigen Professionen (Ärzte, Psychologen, Therapeuten), den vor Ort arbeitenden Diensten und den Klienten und Klientinnen selbst. Insbesondere sollte den ambulant arbeitenden Diensten die im klinischen Bereich gewonnenen Erkenntnisse zugänglich gemacht werden und ein möglichst flüssiger Übergang von der medizinischen in die berufliche Rehabilitation ermöglicht werden.

Dies konnte an zum Teil beeindruckenden Einzelfällen exemplarisch realisiert werden. Insgesamt zeigte sich in dem Modellprojekt aber eine Reihe von strukturellen Problemen, die im Rahmen dieses Forschungsberichtes nur benannt und nicht weiter verfolgt werden können. Ein entscheidendes Problem des Verlaufes bildete zunächst der Umstand, dass bei einer großen Zahl der psychisch erkrankten Patienten und Patientinnen der Klinik kein Schwerbehindertenstatus vorlag und dessen Beantragung am Ende einer Phase intensiver therapeutischer Arbeit in den meisten Fällen kontraindiziert war. Eine Berücksichtigung von Ersatzkriterien war zwar seitens des Projektträgers von vorne herein intendiert, eine gegenteilige Entscheidung fällte das BMA aus förderrechtlichen Gründen aber erst nach dem Start des Modellprojekts. Durch die Einbeziehung der benachbarten Rheuma-Klinik und damit die Ausweitung des Konzeptes auf überwiegend körperlich behinderte Menschen konnten - verbunden mit einer massiven Absenkung der zunächst geplanten personellen Kapazitäten - jedoch im Laufe des Jahres 2000 angemessene Fallzahlen erzielt werden.

Die Zusammenarbeit mit den beteiligten Arbeitsämtern stieß v.a. in der Anfangsphase auf erhebliche Schwierigkeiten, da diese zunächst davon ausgingen, dass auch klinikexterne Klienten und Klientinnen betreut werden könnten. Auch die klinikinterne Vernetzung gestaltete sich aufgrund der Eigendynamik der jeweiligen professionellen Schwerpunktsetzungen, Orientierungen und Anforderungen der verschiedenen beteiligten Berufsgruppen unerwartet schwierig. Insbesondere war die an sich wünschenswerte Weitergabe schriftlicher medizinisch-therapeutischer Gutachten aus datenschutzrechtlichen und professionsethischen Gründen nur sehr eingeschränkt möglich. In bestimmten Fällen erwies sich eine zu frühe Einbeziehung des Themas „Arbeit“ in die therapeutischen Prozesse dazuhin als kontraindiziert. Sehr oft war - insbesondere in der Rheuma-Klinik - die Verweildauer der Patienten und Patientinnen zu kurz für eine umfängliche Einbeziehung beruflicher Fragen, so dass sich die anfänglich geplanten ausführlichen innerklinischen und in Modulen organisierten Abklärungen auf eine einmalige Beratung reduzierten.

Konzeptioneller Dreh- und Angelpunkt war der Übergang von der stationären bzw. klinischen Phase der Rehabilitation in die ambulante Betreuung durch die kooperierenden Integrationsfachdienste vor Ort. Dieser Übergang gelang insbesondere dann, wenn bereits während des Klinikaufenthaltes ein persönlicher Kontakt der Patienten zu den Mitarbeitern dieser Dienste hergestellt werden konnte. In diesen Fällen kam es in der Regel zu einer bruchlosen Fortsetzung der Betreuung nach dem Verlassen der Klinik. Der Transfer der in der Klinik gewonnenen arbeitsdiagnostischen Erkenntnisse gelang in diesen Fällen besser. Auch die direkte und engagierte Einbeziehung eines Ergotherapeuten in der Mitte der Laufzeit in das Projekt konnte diesen Transfer optimieren.

Es wurde aber auch deutlich, dass die klinische Diagnostik eine Abklärung der Arbeitskompetenzen und Berufsperspektiven der Klientinnen und Klienten unter außerklinischen Realbedingungen und in Bezug auf konkrete sich abzeichnende Beschäftigungsmöglichkeiten nicht ersetzen kann. Insgesamt legt sich die Schlussfolgerung nahe, dass die angestrebten - und als solche sicherlich notwendigen - Case-Management-Funktionen im Übergang von der medizinischen zur beruflichen Rehabilitation im Rahmen einer engen Einbindung in innerklinische Strukturen nur sehr eingeschränkt (und dann mit erheblichem Aufwand und mit hohen psychischen Kosten für die Beteiligten verbunden) realisiert werden können. Diese Funktionen wären prinzipiell eher von vor Ort arbeitenden Fachdiensten oder sonstigen professionellen Instanzen wahrzunehmen. Das setzt aber gleichwohl voraus, dass in der Klinik die Bereitschaft und entsprechende Strukturen (z.B. Sozialdienst) vorhanden sind, die die Problematik der beruflichen Rehabilitation als integralen Bestandteil des Rehabilitationsprozesses begreifen. Dem Modellprojekt in Schleswig-Holstein kommt der Verdienst zu, die strukturell nach wie vor unbefriedigende Ausgestaltung des Übergangs von der medizinischen in die berufliche Rehabilitation nachdrücklich verdeutlicht zu haben.

2.16 Thüringen

Standort und Projektlaufzeit

Im Bundesland Thüringen bestehen sieben Arbeitsamtsbezirke. Für das Modellprojekt, das am 16.11.1998 begann und am 31.12.2001 endete, wurden mit Jena, Erfurt und Gera drei Standorte ausgewählt, die für jeweils einen Arbeitsamtsbezirk zuständig waren.

Träger / Organisatorische Anbindung

Träger des Integrationsfachdienstes in Thüringen war REHAaktiv, Zentrum für berufliche Rehabilitation, ein Träger, der 1994 als Bildungsunternehmen gegründet wurde und als privatwirtschaftliches Unternehmen das Ziel verfolgt, arbeitslose Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen wieder dauerhaft in das Arbeitsleben zu einzugliedern. Dazu bietet REHAaktiv arbeitslosen Menschen mit Behinderung Trainings- und Integrationsseminare an, die eine schrittweise Rückkehr in das Berufsleben ermöglichen sollen.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Das Team des IFD in Thüringen setzte sich zusammen aus einer Projektleiterin, fünf Integrationsberatern sowie einem Gebärdendolmetscher und einer Verwaltungskraft. Die Integrationsberater verfügten über Qualifikationen als Diplom- Sozialpädagogen bzw. Diplom- Pädagogen und waren – bis auf Erfurt - jeweils zu zweit für einen Standort zuständig. Der Gebärdensprachdolmetscher war an allen drei Standorten tätig.

Kurzcharakterisierung der regionalen Situation

Die Arbeitsmarktlage war in den Arbeitsamtsbezirken Jena, Gera und Erfurt bei Arbeitslosenquoten, die im Jahr 2001 zwischen 16 % und 18 % lagen, durch einen sehr hohen Arbeitslosenanteil gekennzeichnet. Zugleich waren im Gesamtgebiet im Monatsdurchschnitt knapp 3.000 Schwerbehinderte arbeitslos gemeldet.

Besonderheiten der Konzeption, des Projektverlaufs und der Arbeitsweise

Die Angebote des Integrationsfachdienstes Thüringen waren von Beginn an ausgerichtet auf einerseits die Begleitung von Menschen mit Behinderung, andererseits auf die Information und Beratung einstellungsbereiter Betriebe. Dabei wurde ein persönlicher Kontakt zum Arbeitgeber als Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Integration verstanden.

Der IFD hatte sich auf keine spezifische Behinderungsart spezialisiert, einen Schwerpunkt des Thüringer Modellprojekts bildete aber die Arbeit mit gehörlosen Menschen. Für seine Klientinnen und Klienten bot der Dienst u.a. individuelle Beratung bei der persönlichen Berufswegeplanung, Unterstützung eigeninitiativer Strategien zur Bewältigung der beruflichen Anforderungen und Unterstützung bei der Akquirierung von Arbeitsplätzen und der schrittweisen Integration ins Berufsleben. Die anfänglich vorgesehene Konzentration der IFD-Arbeit auf die unmittelbare Platzierung der Klientinnen und Klienten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt hat sich nicht in allen Fällen als sinnvoll erwiesen. Bei einem Teil der betreuten Klientinnen und Klienten waren Bildungsmaßnahmen, das Training von Schlüsselqualifikationen bzw. Schulungen aufgrund fehlender Kompetenzen oder veralteter beruflicher Kenntnisse erforderlich.

Auch Thüringen gehört zu den Standorten, bei denen von Beginn der Laufzeit an eine obligatorische, der eigentlichen Betreuung vorgeschaltete Beratungsphase realisiert wur-

de. Diese Beratungsphase war zwar durchaus Gegenstand von Auseinandersetzungen der Fachdienste mit den Auftraggebern, nach anfänglichen Schwierigkeiten entwickelte sich aber eine weithin konstruktive und kooperative Zusammenarbeit mit den Auftraggebern.

Hervorzuheben ist ein von dem Fachdienst entwickeltes internetfähiges Datenbanksystem, das eine Vernetzung der drei Standorte des Modellprojekts gestattete und kundenbezogene Statistiken, Angaben über Betriebe u.a. beinhaltete.

Der Träger hat sich lediglich im Arbeitsamtsbezirk Erfurt für eine Fortsetzung des Modellprojektes unter den Bedingungen der Regelförderung beworben und hierfür auch den Zuschlag erhalten.

TEIL 2:

Empirische Untersuchung zur Arbeit der Bundesmodellprojekte

1 Auftraggeber und Beauftragungsverfahren

Dem Verfahren der Beauftragung der Bundesmodellprojekte kommt eine hohe Bedeutung zu, da gerade hierin ein wesentlicher Aspekt ihrer Modellhaftigkeit besteht. Die leistungsträgerübergreifende Konstruktion ihrer Anbindung, d.h. ihre Tätigkeit sowohl im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit, der Rehabilitationsträger und der Hauptfürsorgestellen unterscheidet sich grundlegend von bislang vorliegenden Erfahrungen, da Integrationsfachdienste bislang ausschließlich von den Hauptfürsorgestellen an der psychosozialen Betreuung von Schwerbehinderten, und das hieß auch an ihrer beruflichen (Re-)Integration beteiligt wurden. Durch die Form der Beauftragung ist zugleich in hohem Maße determiniert, welche Gruppe von Klientinnen und Klienten Zugang zum Integrationsfachdienst hat.

Als Gremium, über das eine gemeinsame bzw. abgestimmte Beauftragung der Integrationsfachdienste durch die Auftraggeber erfolgen sollte, war das sog. „Steuerungsteam“ vorgesehen. Im Zuge der praktischen Umsetzung ist deshalb von besonderem Interesse

- die Rolle des Steuerungsteams, insbesondere bei der Fallauswahl und Beauftragung,
- die Form der Kooperation zwischen den Auftraggebern untereinander und dem Integrationsfachdienst.

1.1 Das Steuerungsteam

Die **Aufgaben des Steuerungsteams** sollten sich ursprünglich auf die Auswahl der Betreuungsfälle und die Sicherstellung der konkreten Betreuungs- und Eingliederungsarbeit der Integrationsfachdienste beziehen. Außerdem hat dieses Gremium dafür Sorge zu tragen, dass die Integrationsfachdienste ihre Bemühungen auf eine Integration der Schwerbehinderten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt konzentrieren. Über diese Kontrollfunktion hinaus sollten schließlich im Steuerungsteam Absprachen getroffen werden zum gemeinsamen fallbezogenen Auftreten von Arbeitsamt, Hauptfürsorgestelle und Integrationsfachdienst in Betrieben (vgl. Hinweise 1998, 2).

In der Praxis waren die von den Steuerungsteams wahrgenommenen Funktionen aber wesentlich breiter gestreut. Zwar ließen sich zwischen den einzelnen Bundesländern erhebliche Unterschiede feststellen und die Aufgabenerfüllung veränderte sich im Verlauf der Modellprojekte, an nahezu allen Standorten nahmen sie aber folgende Aufgaben wahr:

- Die Steuerungsteams waren diejenige Instanz, in der – in teils kontroversen Prozessen – die Festlegungen zur konkreten Umsetzung sowohl der Fördergrundsätze als auch der örtlichen Rahmenvereinbarungen erfolgte.
- Im Steuerungsteam wurden die wesentlichen strukturell-organisatorischen Bedingungen für die Arbeit der Integrationsfachdienste festgelegt.
- Das Steuerungsteam fungierte als gemeinsames Forum, in dem nicht nur ein fachlicher Austausch zwischen den Beteiligten stattfand, sondern auch Konflikte und Probleme angesprochen und gelöst werden konnten.
- Vielfach kam es zu ausführlichen Diskussionen über das Vorgehen des Integrationsfachdienstes in bestimmten Einzelfällen.
- Im Steuerungsteam wurden förderrechtliche Fragen sowohl zwischen den Auftraggebern als auch zwischen dem Integrationsfachdienst und den Auftraggebern geklärt.

Mitglieder des Steuerungsteams waren stets der zuständige Mitarbeiter des Arbeitsamtes, ein Sachbearbeiter der Hauptfürsorgestelle sowie die Leitung des Integrationsfachdienstes und/oder einzelne Fachberater. Zumindest zeitweise beteiligten sich

auch Vertreter aus den Leitungsebenen der Behörden an den Sitzungen, die sich in Anbetracht der für alle Beteiligten neuen Situation und der Tragweite der zu treffenden Entscheidungen das Recht vorbehielten, ihren Einfluss geltend zu machen. An Standorten, an denen sich der Einzugsbereich des Integrationsfachdienstes auf verschiedene Arbeitsamtsbezirke erstreckte (wie etwa in Rheinland-Pfalz, in Berlin oder im Saarland), waren zum Teil auch mehrere Mitarbeiter der Arbeitsämter im Steuerungsteam vertreten.

Die prinzipiell vorgesehene Möglichkeit der **Beteiligung von Vertretern weiterer Rehabilitationsträger** ist insgesamt gesehen nicht realisiert worden. Lediglich in drei Fällen kam es zu einer regelmäßigen Einbeziehung von Repräsentanten der LVA, BfA oder der gesetzlichen Krankenversicherung. In allen Fällen führte diese Beteiligung aber nicht zu einer quantitativ bedeutsamen Zahl von Beauftragungen oder zu einer nennenswerten Mobilisierung von Fördermitteln der Rehabilitationsträger im Zusammenhang mit Maßnahmen des Integrationsfachdienstes.

Die **Arbeitsintensität des Steuerungsteams** und das Engagement der beteiligten Institutionen zeigte an den einzelnen Standorten eine erhebliche Bandbreite. So kam es am Standort Wolfsburg, also beim niedersächsischen Modellprojekt, gar nicht erst zur Bildung eines Steuerungsteams, weil sich die dortige Hauptfürsorgestelle auf den Standpunkt stellte, die Zuständigkeit für Integrationsfachdienste liege wegen deren Vermittlungsfunktion überwiegend bei der Arbeitsverwaltung. Zwar entwickelte sich – fallbezogen – auch an diesem Standort eine Zusammenarbeit mit der Hauptfürsorgestelle, aber durch die Entscheidung eines Auftraggebers, sich von vornherein nicht am Steuerungsteam zu beteiligen, war im Grunde genommen der Modellcharakter des Vorhabens in dieser Hinsicht nicht zu realisieren.

An den 25 weiteren Standorten schwankte die Frequenz der Treffen der Steuerungsteams zwischen einmal im Monat und einem Sitzungstermin im halben Jahr. Der durchschnittliche Turnus der Sitzungen lag zwischen zwei und drei Monaten, wobei sich mehrere Steuerungsteams bis zum Ende der Modellphase etwa einmal im Monat trafen. Im Einzelnen:

- An 7 (28 %) der 25 Standorte lag die Sitzungsfrequenz regelmäßig zwischen ein und zwei Monaten.
- An 13 (52 %) spielte sich nach der anfänglichen Klärung wesentlicher struktureller Fragen ein Sitzungsturnus zwischen zwei und drei Monaten ein.
- An 5 (20 %) der 25 Standorte wurde das Steuerungsteam nicht regelmäßig, sondern nur nach Bedarf einberufen.

1.1.1 Funktionen der Steuerungsteams in der Anfangsphase der Projekte

In der Phase der Konstituierung der Modellprojekte spielten die Steuerungsteams generell eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung grundlegender struktureller Vorgaben und bei der Bearbeitung damit zusammenhängender Unklarheiten und Konflikte.

Die **Umsetzung der anspruchsvollen, trägerübergreifenden Gesamtkonzeption** verlangte den Beteiligten ein hohes Maß an Kooperationsvermögen, Geduld und beträchtliche Phantasie in der Ausarbeitung von Verfahren und Abläufen ab. In allen Steuerungsteams war die Arbeit in den anfänglichen Sitzungen geprägt von äußerst dichten, zum Teil konfliktträchtigen und nicht selten zeitaufwendigen Abstimmungsprozessen. Vor allem die Integrationsfachdienste empfanden das Procedere der Zuweisung von Klienten über das Steuerungsteam anfangs als eine erhebliche Erschwernis ihrer Arbeit und sahen dadurch nicht zuletzt ihr eigene Fachlichkeit in Frage gestellt. Die Kooperation im Steuerungsteam erhielt für sie so an einer Reihe von Standorten den Charakter einer „verordneten Zusammenarbeit“, in der ihre eigene Rolle und die Möglichkeiten ihrer Einflussnahme nicht klar definiert waren. In anderen Fällen dagegen, in denen bei den Vertreterinnen und Ver-

treten aller Institutionen das Bemühen um eine alle Interessen berücksichtigende Problemlösung vorhanden war, ließen sich Verfahrensweisen finden, mit denen Anträge schneller abgewickelt, Abläufe positiv gestaltet und das sich ergänzende Know-how aller Kooperationspartner produktiv genutzt werden konnten.

Die Weichenstellungen, die in dieser Phase im Steuerungsteam erfolgten, bestimmten den weiteren Fortgang und Verlauf der Projekte wesentlich und erwiesen sich in der Gesamtheit als entscheidende Variable für den Verlauf der Modellphase und die konzeptuelle Umsetzung insgesamt. Dabei stellte sich schnell heraus, dass durch die grundlegende Konstruktion der Beauftragung der Spielraum für die Realisierung trägerspezifischer Konzeptionen von vorne herein beschränkt war. Inwieweit diese in Einzelfällen noch einfließen konnten, hing nicht zuletzt von der jeweiligen personellen Konstellation ab. Der Einfluss der Steuerungsteams reichte zum Teil bis in den Geschäftsbereich der Träger der Integrationsfachdienste hinein. So waren an einigen Standorten die Steuerungsteams an der Einstellung und Auswahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachdienste beteiligt.

Angesichts der Interpretationsspielräume der Förderichtlinien erwies sich das Steuerungsteam als zentraler Ort, an dem **die grundlegenden Klärungen bezüglich der Auslegung und Umsetzung der vorgegebenen Regelungen** erfolgen konnten. Im Einzelnen bezog sich dies auf:

- das **Verhältnis von Beratung und Betreuung**, das an allen Standorten Gegenstand von Klärungsprozessen war. In einzelnen Bundesländern, beispielsweise in Rheinland-Pfalz und z.T. in Hessen hielten die Diskussionen bis zum Anfang des Jahres 2000 an und führten zur Revision zuvor gewählter Lösungen. Die entsprechenden Entscheidungen waren insbesondere deshalb von weitreichender Bedeutung, weil die Klärung des Verhältnisses von Beratung und Betreuung direkten Einfluss auf das Beauftragungsverfahren und den Klientenzugang hat.
- die **Frage der Dokumentation der Arbeit** und der Arbeitsergebnisse der Integrationsfachdienste, die sich ebenfalls an allen Standorten als regelungsbedürftig erwies. Dieser Punkt war zwar in den „Hinweisen“ eindeutig geregelt, gleichwohl kam es vor Ort zu abweichenden bzw. ergänzenden Lösungen. An einzelnen Standorten empfanden die Vertreter der Arbeitsämter die von der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestelle entwickelten Formulare als zu aufwändig und verzichteten auf eine konsequente Anwendung. An anderen Standorten wurden diese Dokumentationssysteme als zu wenig detailliert betrachtet und dementsprechend zusätzlich qualitative Einzelberichte angefordert. Darüber hinaus wurden in mehreren Bundesländern von den Trägern der Integrationsfachdienste selbst eigene, kostenaufwändige EDV-gestützte Dokumentationsverfahren erstellt.
- die Etablierung von **Qualifizierungs- und Schulungsangeboten für die IFD-Mitarbeiter**. Da Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Vorerfahrungen im Arbeitsbereich der Integrationsfachdienste die Ausnahme bildeten, zumal solche Einrichtungen in vielen Bundesländern bis dahin überhaupt nicht existierten, wurden über die Steuerungsteams Möglichkeiten der Hospitationen in den Hauptfürsorgestellen und den Arbeitsämtern organisiert. Damit sollte den IFD-Mitarbeitern Gelegenheit gegeben werden, die jeweiligen Institutionen kennen zu lernen und ihr Wissen auf dem Gebiet des Schwerbehinderten- und Rehabilitationsrechts, des allgemeinen Arbeitsförderungsrechts, aber auch im Bereich berufskundlicher und betriebswirtschaftlicher Kenntnisse sowie der statistischen Dokumentation zu erweitern.
- Ein weiterer wichtiger Komplex der Funktionen des Steuerungsteams in der Anfangsphase bestand in der **Abklärung und Begrenzung von Zuständigkeiten**: Neben den Fragen des Zugangs von Klienten und der Frage der Beratung von Arbeitgebern

über mögliche Fördermittel war vor allem das Thema der **Öffentlichkeitsarbeit** des Integrationsfachdienste zu behandeln, also die Frage danach, wie offensiv sich der IFD bei anderen Einrichtungen und potentiellen Adressaten vorstellen kann und soll. Hier wurden in verschiedenen Bundesländern höchst gegensätzliche Standpunkte eingenommen. Auf der einen Seite wurden die Dienste ermutigt und unterstützt, sich so breit wie möglich in der Fachöffentlichkeit und in den Medien zu präsentieren, da sich damit die – auch von den Mitgliedern des Steuerungsteams geteilte – Hoffnung verband, dass ein hoher Bekanntheitsgrad des Dienstes den Zugang von betroffenen Menschen mit Behinderung befördert. Auf der anderen Seite wurde dem Integrationsfachdienst jegliche Öffentlichkeitsarbeit untersagt, da dies nicht dem im Steuerungsteam entwickelten Verständnis von Beauftragung entsprach, wonach der Zugang von Klienten in erster Linie über das Arbeitsamt erfolgen sollte.

- In der Anfangsphase der Bundesmodellprojekte bestand eine weitere zentrale Funktion der Steuerungsteams in der gemeinsamen und intensiven **Erörterung von einzel-fallbezogenen Problemen**, die bei der Beratung und Betreuung von Klientinnen und Klienten durch die Integrationsfachdienste auftraten. In dieser Hinsicht wurde von allen befragten Beteiligten das Steuerungsteam weniger als ein Kontrollorgan als vielmehr als Forum für eine wechselseitige professionelle Konsultation gesehen. Allerdings trifft dies nur für etwa die Hälfte der Steuerungsteams zu. Eine intensive Besprechung von Einzelfällen erfolgte vor allem in denjenigen Steuerungsteams, die sich in regelmäßigem Turnus trafen. In diesen Fällen war eine spürbare Vertiefung der Beziehungen zwischen Arbeitsamt und Hauptfürsorgestelle festzustellen. Zugleich entstand – wie in den folgenden beispielhaften Äußerungen von zwei Mitarbeiterinnen der Arbeitsverwaltung zum Ausdruck kommt – bei den Beteiligten der deutliche Eindruck einer Mobilisierung von Synergie-Effekten.

„Die Kooperation mit der Hauptfürsorgestelle wurde durch die Arbeit im Steuerungsteam intensiviert, obgleich sie hier schon immer gut war. Aber so intensiv wie jetzt war's natürlich noch nie. Und dann lernen Sie auch immer wieder noch irgendwas dazu. Weil dann auch anhand von Einzelfallbesprechungen dann ja eben auch durch die Hauptfürsorgestelle plötzlich für Einzelfälle noch mal wieder Lösungen kreiert werden konnten, auf die ich als Arbeitsamtsfrau so in der Form nicht gekommen wäre.“ AA24

„Es werden im Steuerungsteam Fragen zu Förderleistungen besprochen und welche Möglichkeiten es gibt, wenn der Integrationsfachdienst mal nicht weiter weiß. (...) Es geht darum, einfach die Kräfte zusammen zu führen, sprich Förderleistungen vom Arbeitsamt gegebenenfalls mit den Förderleistungen der Hauptfürsorgestelle zu bündeln. Weiß der Eine vom Anderen nichts, funktioniert es einfach nicht.“ AA07

Die Breite und Vielzahl der Bereiche, in denen und für die von den Steuerungsteams z.T. weit reichende Entscheidungen für die Arbeit der Integrationsfachdienste vor Ort zu treffen hatten, illustriert prägnant eines der zentralen Praxisprobleme der Modellprojekte: Der Prozess der Implementierung der Integrationsfachdienste verlief deshalb in den regionalen Zusammenhängen – zumindest am Beginn – konfliktreich, zumindest aber äußerst arbeitsintensiv, weil in vielerlei Hinsicht keine konkreten Vorgaben vorhanden waren. Die von den Integrationsfachdiensten zu übernehmenden Aufgaben berührten substantiell das jeweilige Aufgabenverständnis von Hauptfürsorgestellen und Arbeitsämtern. Die Schaffung dieses neuen Dienstes musste deshalb vor Ort zwangsläufig mit der Veränderung strukturell-organisatorischer Bedingungen und konzeptioneller Selbstverständnisse einher gehen. Darauf waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den jeweiligen Ämtern bzw. Dienststellen jedoch nicht explizit vorbereitet. Mit den in monatelanger Arbeit zwischen Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen und Bundesministerium für Arbeit abgestimmten Förderrichtlinien wurde Sorge dafür getragen, die Aufgaben der Integrationsfachdienste zu bestimmen, den Personenkreis zu umreißen, der von ihnen betreut werden sollte und eine Reihe von Aspekten zu formulieren, welche

die sächliche und personelle Ausstattung der Fachdienste ebenso betreffen wie ihre trägerübergreifende Anbindung und Beauftragung. Vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit wurde aber der Frage bewidmet, wie die Modellprojekte als solche in die vor Ort bestehende Kooperationsbeziehung zwischen Arbeitsamt und Hauptfürsorgestelle eingepasst werden können und welche Ungleichgewichte dabei möglicherweise entstehen. Die Mitglieder des Steuerungsteams waren relativ kurzfristig damit konfrontiert, die Vorgaben der Fördergrundsätze – meist ohne Kenntnis der damit verbundenen Diskussionen und Intentionen – zu interpretieren und in praktikable Verfahrensweisen zu übersetzen. Es ist naheliegend, dass sie dabei auf ihnen vertraute und rational erscheinende Sichtweisen zurück griffen, die eng mit der Perspektive der von ihnen vertretenen Einrichtung zusammenhängen, wenn es beispielsweise um Fragestellungen wie die Beauftragung der Integrationsfachdienste, die genaue Festlegung von Beratungs- und Betreuungsfällen oder die Klärung von Zuständigkeiten ging. Trotz der Richtlinien, die für alle Modellprojekte gleichermaßen Gültigkeit haben, konnte es deshalb in den einzelnen Bundesländern zu erheblich unterschiedlichen Lösungen kommen.

In allen Fällen war vor allem das Steuerungsteam der Ort, in dem gemeinsame Zielperspektiven aller Beteiligten zu finden und festzulegen waren. Wenn dabei Konflikte, Reibungsverluste, Widerstände oder auch Beharrungsvermögen sichtbar wurden, so lässt sich dies sehr gut verstehen, wenn man sich vor Augen führt, dass alle Beteiligten auf unterschiedliche Weise von den mit der Einführung der Integrationsfachdienste ausgelösten Veränderungen betroffen waren. Nicht selten wurden Spannungen in den sich entwickelnden Kooperationsbeziehungen und im anstrengenden Ringen um die Findung einer gemeinsam geteilten Arbeitsbasis personalisiert und als eine von einzelnen Mitgliedern des Steuerungsteams zu verantwortende Problemlage erlebt. Die strukturelle Dimension des Konfliktstoffes blieb im Rahmen einer solchen individualisierenden Sichtweise außer Acht. Es ist deshalb uneingeschränkt anzuerkennen, dass es den Steuerungsteams an allen Standorten – wenn auch mit unterschiedlichen Ergebnissen – gelang, den komplexen Prozess der Integration des Fachdienstes in die bestehenden Strukturen des Systems der Institutionen für die berufliche Rehabilitation Schwerbehinderter zu bewältigen.

1.1.2 Die Rolle des Steuerungsteams im weiteren Verlauf der Projekte

Nach der Klärung grundlegender Arbeitsbedingungen der Integrationsfachdienste trat an den meisten Standorten ab Mitte bzw. Ende des Jahres 1999, also mit Beginn des zweiten Jahres der Projektlaufzeit eine allmähliche Verstetigung der Arbeit ein. Die wichtigsten Verfahrensweisen waren konsolidiert und es hatten sich Arbeits- und Kooperationsroutinen herausgebildet, über die nicht mehr grundsätzlich diskutiert werden musste. Die Wahrnehmung entsprechender Regelungsfunktionen durch die Steuerungsteams erübrigte sich dadurch zunehmend.

In gleicher Weise reduzierte sich der Aufwand für die Abwicklung der Beauftragung und die intensive Besprechung von Einzelfällen im Steuerungsteam immer mehr. In dem Maße, in dem verallgemeinerte Verfahrensweisen abgesprochen waren und die Arbeit der Integrationsfachdienste an Routine gewann, erwies sich die Kooperation im Steuerungsteam als zu aufwändig und zunehmend überflüssig. Es verstärkte sich dagegen die *direkte* Zusammenarbeit zwischen den Mitarbeitern des Integrationsfachdienstes mit den jeweils zuständigen Sachbearbeitern in den Hauptfürsorgestellen, vor allem aber mit den Schwerbehindertenvermittlern im Arbeitsamt.

Nach etwa eineinhalb Jahren waren die Arbeitsämter an den meisten Standorten dazu übergegangen, die Dienste direkt und ohne weitere Rücksprache mit den Hauptfürsorgestellen zu beauftragen. Die Gründe hierfür liegen vor allem in dem Bedürfnis nach einer

Effektivierung der Abläufe, wie in den Äußerungen zweier Arbeitsamtsmitarbeiter deutlich wird:

„Nach den Formierungsgesprächen wurde zunächst jeder Bewerber besprochen und es wurde über die Betreuung gemeinsam entschieden. Mittlerweile sind wir so weit, dass die Arbeitsämter Klienten zuweisen, ohne hierfür noch die Zustimmung der Hauptfürsorgestelle abwarten zu müssen. Das war doch einfach zu umständlich.“ AA04

„Wir beauftragen jetzt, ohne den Segen der Hauptfürsorgestelle abwarten zu müssen. Das war doch einfach zu umständlich, immer diese Rücksprachen mit Frau B. Die wollte das noch gerne in ihrer Hand behalten, aber das ging einfach nicht. (...) Das war mir suspekt, dass da eine gegenseitige Zustimmung erforderlich ist, dass die Hauptfürsorgestelle unseren Vorschlägen zustimmen muss. Und umgekehrt ist das ja genauso vorgesehen. Unterm Strich gesehen bestücken wir sowieso diese Dienste mit fast zu 100 %. Man muss da auch mal die Praxis und die Realität sehen. Das mit der Abstimmung, das ist ein bisschen aufgepuscht, denk ich mal.“ AA26

Die abgestimmte Auswahl der Betreuungsfälle ging in der Praxis also zunehmend auf die einzelnen Beteiligten über. In der Mehrzahl der Fälle gelangten die betreuten Klientinnen und Klienten über den Zugangsweg Arbeitsamt zum Integrationsfachdienst und nur zu einem sehr geringen Teil über die Hauptfürsorgestelle. Aufgrund dieses Ungleichgewichts wirkte die Pflicht zur Absprache von Fallzuweisungen mit der Hauptfürsorgestelle auf Mitarbeiter des Arbeitsamtes mitunter wie eine Art Kontrolle ihrer Entscheidungen durch eine andere Behörde.

Wie die Beauftragungsfunktion verlagerte sich auch die fallbezogene Kooperation zunehmend auf die **Ebene der direkten Zusammenarbeit zwischen Fachdienst und Arbeitsamtsmitarbeitern**. Die Besprechung von Einzelfällen im Steuerungsteam wurde zunehmend als Umweg empfunden, der überdies mit einem beträchtlichen Zeitaufwand verbunden war. In Gesprächen mit verschiedenen Arbeitsamtsmitarbeiterinnen und –mitarbeitern kam dies übereinstimmend zum Ausdruck:

„Wir sind also von dieser Phase, wo vordergründig das Steuerungsteam für alles verantwortlich war, ein Stück weit abgekommen, weil wir sagen, das ist einfach nicht praktikabel. Das kostet viel Zeit, aber es bringt im Endeffekt kaum jemand etwas. Wir sagen uns halt, wir setzen uns hier im Arbeitsamt mit dem IFD zusammen, ohne dass das jetzt den Formalismus dieses Steuerungsteams beinhalten muss.“ AA01

„Das Steuerungsteam ist für Fallbesprechungen eigentlich nicht notwendig. Wir erleben es ja in der Praxis. Für mich ist entscheidend, dass der unmittelbare Kontakt zu den Vermittlern besteht, die auch die Arbeitslosen kennen und betreuen. (...) Im Vordergrund steht der Kontakt zwischen dem Vermittlerkollegen und dem Integrationsfachdienst. Da werden die Einzelfälle besprochen und das, denke ich, ist auch das Richtige.“ AA16

„Der Kontakt zwischen Integrationsfachdienst und Vermittler ist eben einzelfallbezogen, so dass ich glaube, da muss das Steuerungsteam nicht auch noch drin rumrühren.“ AA 21

Folge dieser Entwicklung war schließlich, dass nach Angaben der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachdienste nach etwa eineinhalb Jahren

- in etwas über zwei Dritteln der Fälle (69,1 %) die Betreuungsaufnahme nicht mehr im Steuerungsteam thematisiert wurde,
- in 28,7 % der Fälle ein Routineabgleich (meist in Form von Falllisten) der bereits durch die Schwerbehindertenvermittler bzw. Sachbearbeiter der Hauptfürsorgestellen zugewiesenen Betreuungsaufträge erfolgte,
- lediglich 2,2 % der Fälle wegen einer besonderen fallspezifischen Problemlage im Steuerungsteam noch Gegenstand einer ausführlicheren Erörterung waren.

Die Beauftragungsfunktion des Steuerungsteams spielte auch an den Standorten, wo sie anfangs praktiziert wurde, eine zunehmend geringere Rolle. Die befragten Diensten nennen für die ab dem Jahr 2000 dokumentierten Betreuungen (n = 2.122) in 57,1 % der Fälle das Arbeitsamt als *alleinigen* Auftraggeber, die Hauptfürsorgestelle in 3,3 % der Fälle. Der Anteil der Beauftragungen durch Rehabilitationsträger geht mit 0,5 % der Fälle gegen Null. In 39 % der erhobenen Fälle wird zwar das Steuerungsteam als *gemeinsamer* Auftraggeber genannt, auf dem Hintergrund der Interviews mit den jeweiligen Mitgliedern der Steuerungsteams muss man jedoch zu dem Schluss kommen, dass es sich hierbei überwiegend nun um eine formelle Sprachregelung handelt. Tatsächlich erfolgte die Beauftragung über die Arbeitsverwaltung. In der Praxis kam es, mit Ausnahme von zwei Standorten, an denen an der anfänglichen Beauftragungspraxis konsequent festgehalten wurde, nicht mehr zu einer gemeinsamen Auswahl der Fälle durch das Steuerungsteam. Insgesamt ist also eine **deutliche Reduktion der auf die unmittelbare Arbeit der Integrationsfachdienste bezogenen Funktion der Steuerungsteams** im Verlauf der Modellprojekte festzustellen. Dies ist jedoch nicht gleichbedeutend mit einem völligen Funktionsverlust dieses Gremiums. Das Steuerungsteam entwickelte sich an vielen Standorten zu einem Forum, in dem Fragen der fachlichen und strukturellen Weiterentwicklung des Integrationsfachdienstes und der Kooperationsbeziehungen sowie gegebenenfalls auftauchende Probleme und Konflikte verhandelt werden konnten. An den Standorten mit regelmäßigem Sitzungsturnus wurde das Steuerungsteam auch nach der Anfangsphase ausnahmslos von allen Beteiligten als äußerst produktiver **Ort fachlichen Austausches** wahrgenommen. Die Kommunikationsform in diesen Steuerungsteams gewann hier auch in der Wahrnehmung von und unter Einschluss der beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Integrationsfachdienste zunehmend Züge wechselseitiger professioneller Konsultation. Außerdem waren nach wie vor Entscheidungen im Hinblick auf strukturelle Entwicklungen zu treffen, beispielsweise was die Einbeziehung weiterer Auftraggeber aus den Reihen der Rehabilitationsträger betraf, die Erschließung neuer Zielgruppen oder die Erprobung neuartiger Arbeitsformen bzw. Teilprojekte (z.B. „Assessment-Center“, Berufstraining für Sonderschulabgänger u.ä.). Schließlich brachte die Phase des Übergangs der Modellprojekte in die Regelförderung eminenten Klärungsbedarf mit sich. Von mehreren Mitgliedern der Steuerungsteams wurde deshalb diese sich nach und nach herausbildende neue Funktion dieses Gremiums mit dem Begriff des „permanenten Innovationsmanagements“ beschrieben. Allerdings ist einschränkend anzumerken, dass dies nicht in gleicher Weise für alle Bundesländer gilt: An mehreren Standorten konnte aus unterschiedlichen Gründen die Chance zur Weiterentwicklung des Steuerungsteams nicht genutzt werden. Konkurrenzhaltungen, nicht zu vereinbarende unterschiedliche Auffassungen über die Arbeit des Integrationsfachdienstes oder Desinteresse trugen in diesen Fällen dazu bei, dass kaum noch Sitzungen des Steuerungsteams stattfanden.

Das Steuerungsteam wurde von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Integrationsfachdienste vor allem dort als sehr positiv eingeschätzt, wo von Anfang an fachlich versierte Vertreterinnen oder Vertreter der Hauptfürsorgestelle engagiert an der Arbeit mitgewirkt haben und dazu beitragen konnten, dass eine gute Form der Kooperation und des wechselseitigen Austausches entstand. Eher kritisch äußerten sie sich dagegen über Steuerungsteams, in denen die bestimmenden Impulse von der Arbeitsverwaltung ausgingen und der Vertreter bzw. die Vertreterin der Hauptfürsorgestelle sich mit den jeweiligen Vorstellungen nicht durchsetzen konnte.

Die große Mehrheit der befragten Steuerungsteammitglieder an 18 (69,2 %) von 26 Standorten bejahte ausdrücklich die Frage, ob man dieses Gremium auch bei einer zukünftigen Regelförderung als solches beibehalten sollte. Allerdings wird dazu mehrheitlich eine Sitzungsfrequenz von zwei bis vier Terminen im Jahr als ausreichend erachtet. Zentrale Aufgabe des Steuerungsteams soll die Auseinandersetzung mit der strukturellen Weiterentwicklung des Integrationsfachdienstes und die Pflege bzw. Verbesserung der Kooperation der beteiligten Institutionen sein.

In den Äußerungen zweier Vertreterinnen der Hauptfürsorgestellen kommt zum Ausdruck, für wie wichtig sie ein Steuerungsteam in diesem Zusammenhang halten:

„Ich finde das Steuerungsteam sehr wichtig. Ich kann in einem Gespräch von zwei Stunden Dinge klären, für die ich, wenn's irgendwelche Missverständnisse oder Konflikte zur Klärung am Ende gibt, ungefähr die dreifache Zeit brauche. So hab ich's klar von vorneherein, bin mir einig wie die Sache laufen soll und es läuft auch in der Regel so und wenn's Konflikte gibt, dann werden die einfach auch besprochen.“ HFS10

„Das Steuerungsteam, das ist schon eine gute Institution. Ich denke, es ist ein Muss, dass es beibehalten wird. Ich bin halt von der Rückmeldung abhängig und kann mir eigentlich kein eigenes Bild machen. Da muss ich vor Ort sein (...).“ HFS26

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt: Die leistungsträgerübergreifende Anbindung des Integrationsfachdienstes ist in Gestalt des Steuerungsteams „sichtbar“ institutionalisiert und zwar nicht nur nach außen in die regionale Öffentlichkeit, sondern vor allem auch nach „innen“, d.h. in die beteiligten Ämter selbst. Diesen Aspekt betont eine Mitarbeiterin eines Arbeitsamtes in folgenden Formulierungen:

„Es muss irgendeine Einrichtung geben, die einen Namen hat, um die Tätigkeit auch bezeichnen und dokumentieren zu können. Inzwischen können sich meine Kollegen und mein Chef etwas unter Steuerungsteam vorstellen und sie wissen, dass ich da eine Verantwortung habe. Es ist wichtig, einen offiziellen Rahmen zu haben, für diese Zusammenarbeit. (...) Bei uns haben wir uns so geholfen, dass wir informell gut zusammenarbeiten, dass wir telefonisch oder per Fax oder e-mail sehr viele Sachen sehr schnell erledigen. Trotzdem brauchen wir diesen offiziellen Rahmen des Steuerungsteams, (...) um auch die Möglichkeit zu haben, einmal einen Abschnittsleiter mit einzubinden, mal den Leiter der Hauptfürsorgestelle, mal unseren Abteilungsleiter mit rein zu nehmen, dafür benutzen wir das Steuerungsteam. Das ist der offizielle Rahmen, in dem diese Dinge stattfinden können.“ AA19

Als Voraussetzung für eine gelingende Erfüllung der Aufgabe des Steuerungsteams muss allerdings ein gemeinsames Interesse aller Partner und die Einbeziehung des Integrationsfachdienstes gegeben sein. Ein Steuerungsteam, das durch die Dominanz einer Institution und/oder ein geringes Interesse von Seiten der anderen gekennzeichnet ist und in dem die Vertreter des Integrationsfachdienstes keine Möglichkeiten zur Mitsprache haben, wird kaum in der Lage sein, die anstehenden Aufgaben adäquat umzusetzen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: In der Anfangsphase erwiesen sich die Steuerungsteams als Ort für die Entscheidung über strukturelle Weichenstellung und die Abklärung von Beauftragungsverfahren und Kooperationsbedingungen als unverzichtbar. In dieser Phase stellte außerdem die Erörterung von Einzelfällen im Hinblick auf ihren Wert für die Herausbildung generalisierbarer Problemlösungen und Verfahrensroutinen eine sinnvolle Verfahrensweise dar. Waren aber gangbare Wege der Zusammenarbeit gefunden, zeichnete sich ab, dass die Abklärung von einzelfallspezifischen Fragen innerhalb des Steuerungsteams nicht mehr praktikabel war. Statt dessen wurden direkte Kontakte zwischen Fachdienst und Auftraggebern in aller Regel als effizienter erachtet. Der zeitliche und koordinative Aufwand für eine abgestimmte Fallauswahl ist erheblich und erscheint wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten gerade im Vorfeld einer Vermittlung für alle Beteiligten auf Dauer nicht plausibel. Dagegen erwies sich das Steuerungsteam auch im weiteren Verlauf der Projekte als nützlich in Bezug auf die Weiterentwicklung der strukturellen Bedingungen für die Arbeit des Integrationsfachdienstes und die Befestigung der Kooperation aller beteiligten Institutionen.

1.2 Hauptfürsorgestellen

Die Rolle der Hauptfürsorgestellen als Auftraggeber für die Integrationsfachdienste ergibt sich aus ihrer Zuständigkeit für die so genannten „**begleitenden Hilfen im Arbeits- und Berufsleben**“ (seit 1.7.2001: „im Arbeitsleben“).²⁰ Die Ziele dieser „begleitenden Hilfen“ definiert der Gesetzgeber sehr umfassend. Sie sollen bewirken, dass die schwerbehinderten Menschen

- „in ihrer sozialen Stellung nicht absinken“,
- „auf Arbeitsplätzen beschäftigt werden, auf denen sie ihre Fähigkeiten und Kenntnisse voll verwerten und weiterentwickeln können“,
- „durch Leistungen der Rehabilitationsträger und Maßnahmen der Arbeitgeber befähigt werden, sich am Arbeitsplatz und im Wettbewerb mit nichtbehinderten Menschen zu behaupten“ (vgl. § 102, Abs. SGB IX bzw. § 31 Abs. 2 SGB).

Zur Erreichung dieser anspruchsvollen Zielvorgaben kann die Hauptfürsorgestelle Mittel gewähren an schwerbehinderte Menschen (für Arbeitshilfen, zum Erreichen des Arbeitsplatzes, für die Beschaffung, Ausstattung und Erhaltung einer behindertengerechten Wohnung usw.), an Arbeitgeber (für die behindertengerechten Einrichtung von Arbeitsplätzen, für außergewöhnliche Belastungen) sowie an freie und gemeinnützige Träger von Psychosozialen Diensten bzw. seit 1.10.2000 an die Träger von Integrationsfachdiensten.

Im Zusammenhang mit Integrationsfachdiensten ist insbesondere von Bedeutung, dass die „begleitenden Hilfen“ die so genannte „psychosoziale Betreuung“ schwerbehinderter Menschen einschließen. Dabei geht es nicht, wie in der Praxis häufig durchgesetzt, um eine explizite Versorgung psychisch erkrankter oder psychisch behinderter Menschen, sondern - unabhängig von der Behinderungsart – um „Hilfestellungen zur Bewältigung der instrumentellen, kognitiven und sozioemotionalen Anforderungen der Arbeitswelt.“²¹ Der Bezug zum Arbeitsleben ist dabei zwingend. Die Hilfen können sich beispielsweise beziehen auf:

- die Ermittlung beschäftigungsrelevanter Fähigkeiten,
- das Training instrumenteller und lebenspraktischer Fähigkeiten,
- das Erlernen einer realistischen Selbsteinschätzung (Leistungsfähigkeit, soziale Kompetenzen, Behinderung) und Veränderung von Einstellungen zur eigenen Person, der sozialen Umwelt und den Arbeitsanforderungen,
- den Umgang mit Arbeitskollegen und Vorgesetzten,
- die Einbeziehung des beruflichen und familiären Umfeldes u.a.m.²²

Aufgrund der Subsidiarität (Nachrangigkeit) der Leistungen der Hauptfürsorgestelle gegenüber denen der Rehabilitationsträger einschließlich der Arbeitsämter liegt der Schwerpunkt der begleitenden Hilfen auf der Unterstützung von Menschen, die in einem Arbeitsverhältnis stehen. Allerdings enthalten die gesetzlichen Bestimmungen keine explizite Einschränkung der begleitenden Hilfen auf beschäftigte Schwerbehinderte und auch keinen Bezug der begleitenden Hilfen auf einen konkreten Arbeitsplatz. CRAMER (1999) führt daher zu § 31 Rz. 6 SGB X aus: Die begleitende Hilfe „kann im Einzelfall aber auch bereits vor oder während einer Maßnahme zur Rehabilitation oder vor Arbeitsaufnahme, z.B. auch gegenüber arbeitslosen Schwerbehinderten, erforderlich werden (...) um dem

²⁰ Bis zum Inkrafttreten des SGB IX im Juli 2001 geregelt in § 31 Abs. 2 SGB, jetzt in § 102 SGB IX „begleitende Hilfe im Arbeitsleben“.

²¹ Vgl. „Rahmenvorstellungen der Deutschen Hauptfürsorgestellen zur Beteiligung psychosozialer Dienste freier gemeinnütziger Einrichtungen und Organisationen bei der psychosozialen Betreuung Schwerbehinderter im Arbeits- und Berufsleben (Stand: 28.10.1997), abgedruckt in CRAMER 1999, 784.

²² ebd.

Schwerbehinderten die Folgen seiner Behinderung besser und leichter überwinden zu helfen und um auch schon vor Abschluss einer medizinischen oder beruflichen Maßnahme zur Rehabilitation die (Wieder-) Eingliederung in das Arbeits- und Berufsleben vorzubereiten und zu erleichtern.“²³ Die Ausweitung der begleitenden Hilfen auf Aufgaben im Vorfeld einer beruflichen Eingliederung trifft insbesondere für die psychosoziale Betreuung schwerbehinderter Menschen zu.²⁴ Die Richtlinien der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen für die Psychosozialen Dienste sahen deshalb auch die Betreuung von arbeitslosen Behinderten unter der Bedingung vor, dass sie der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen, die Aufnahme einer Beschäftigung in absehbarer Zeit (6 Monate) zu erwarten ist oder es sich um eine maximal ein Jahr andauernde vorübergehende Unterbrechung der Arbeitstätigkeit handelt.²⁵

Wie bereits dargelegt, geht also der Auftrag der Hauptfürsorgestellen im Rahmen der begleitenden Hilfen über die Funktion einer bloßen Sicherung bereits bestehender Arbeitsverhältnisse deutlich hinaus. Insofern sind die Hauptfürsorgestellen gehalten, ihren Leistungen und Aktivitäten ein vergleichsweise umfassendes und zuständigkeitsübergreifendes Verständnis von beruflicher Integration zugrunde zu legen.

1.2.1 Die Rolle der Hauptfürsorgestellen bei der konzeptionellen Umsetzung der Förderrichtlinien

Als Träger eines Netzes von sozialen Diensten zur Betreuung schwerbehinderter Menschen, also von Psychosozialen Diensten, Berufsbegleitenden Diensten und von Integrationsfachdiensten, verfügen die Hauptfürsorgestellen über Erfahrungen, die sie für die Aufbauphase der Bundesmodellprojekte nutzen konnten. Diejenigen Hauptfürsorgestellen, die bereits vor der Schaffung der Bundesmodellprojekte Integrationsfachdienste eingerichtet hatten, nahmen deshalb eine wichtige Rolle bei der konzeptuellen Umsetzung der Förderrichtlinien ein und engagierten sich dementsprechend in den Steuerungsteams. Im Wesentlichen gilt dies für die sieben Standorte, an denen es während des gesamten Projektverlaufs zu einer kontinuierlichen Nutzung des Steuerungsteams als Beratungsgremium kam. Zum Beispiel stellten sich verschiedene Anfangs- und Interpretationsprobleme in Baden-Württemberg, Bremen oder Nordrhein-Westfalen, wo bereits Erkenntnisse aus den Modellprojekten der Hauptfürsorgestellen vorlagen, gar nicht erst ein. Hier ließ sich an das praktische Vorbild bewährter Fachdienste anknüpfen und die Vertreterinnen und Vertreter der Hauptfürsorgestellen konnten entsprechende Erfahrungen in die Gespräche mit den beteiligten Arbeitsämtern einbringen. Auf diese Weise konnten die spezifischen Wissensbestände, die auf Seiten der Hauptfürsorgestelle vorhanden waren, diejenigen der Arbeitsverwaltung komplementär ergänzen und es entwickelten sich gerade an diesen Standorten die tragfähigsten Kooperationsbeziehungen innerhalb der Steuerungsteams.

In den folgenden Interviewziten aus Gesprächen mit Mitarbeitern der Hauptfürsorgestellen kommt zum Ausdruck, inwiefern sie eine wichtige **Funktion bei der konzeptionellen Orientierung der Projekte** einnahmen:

„Im Wesentlichen sind wir diejenigen gewesen, die das Ding angeleiert haben. Wir konnten eigentlich hier sagen, wir haben die Erfahrungswerte, und das sind keine auf der Basis ganz kurzfristiger Erfahrungswerte, sondern das ist ein Ding, was sich schon seit Jahren entwickelt hat und gewachsen ist.“ HFS10

²³ In diesem Sinne argumentieren auch NEUMANN, PAHLEN 1999, § 31 Rz. 21f.; MROZYNSKI 1991, 180; GROßMANN, SCHIMANSKI § 31, Rz.31 f.

²⁴ Vgl. CRAMER 1999, § 28 SchwbAV, Rz. 4.

²⁵ Vgl. CRAMER 1999, 783; DOBBE 1993, 7; DETMAR u.a. 1995, 60 f.

„Wir haben in vielen Gesprächen die Erfahrungen, die wir mit den Trägern hatten, dem Arbeitsamt eigentlich deutlich gemacht (...) Die haben so ein bisschen auf uns gehört. Die waren neugierig, die haben mit einer gewissen Distanz gesagt: ‚Jawohl, wir probieren’s. Die waren nicht irgendwie von vorneherein so ablehnend, dass sie sagten, das wird doch in die Hose gehen. Nein, nein, die waren doch ziemlich zuversichtlich.“ HFS25

„Wenn es darum geht, konzeptionell, strukturell die Sachen auf den Weg zu bringen, kommen wir natürlich wieder mit unseren Erfahrungswerten. Also wir sind nicht in der Lage, nur theoretisch Dinge mit zu entwickeln, sondern wir können auch die Praxisanweisungen geben. Weil wir sie haben. Da fehlt dem Arbeitsamt wirklich alles. Also was Praxis angeht, da ist wirklich nichts, woher auch.“ HFS10

Die Beiträge der Hauptfürsorgestellen bezogen sich wesentlich auch auf die **Erarbeitung und Einhaltung von Qualitätsstandards** für die Arbeitsweise der Integrationsfachdienste. Es ging – zum Teil kontrovers, zum Teil einvernehmlich – im Zusammenhang der Erarbeitung von Verfahren und Kooperationsprinzipien um die Frage nach allgemeineren Kriterien zur Sicherung der Arbeitsstandards der Integrationsfachdienste. Anlass zu Diskussionen ergab sich insbesondere aus dem anders gelagerten Verständnis der Arbeitsverwaltung im Hinblick auf die Beauftragung Dritter. Bis zur Zusammenarbeit mit den Integrationsfachdiensten erfolgte diese Beauftragung für die Arbeitsämter durchweg entweder als „Vermittlung durch Dritte“ mit der klar umrissenen Aufgabenstellung der Akquise von Arbeitsplätzen und einem eindeutigen Erfolgskriterium, nämlich einer möglichst effizienten Vermittlung oder aber in Form des Angebots adäquater beruflicher Bildungs- bzw. Trainingsmaßnahmen. Diese von der Arbeitsverwaltung Dritten zugewiesenen Aufgaben haben in der Regel einen sehr zielgerichteten Fokus, der unmittelbar auf die Erlangung von Arbeitsplätzen gerichtet ist.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hauptfürsorgestellen berichteten immer wieder von Diskussionen mit der Arbeitsverwaltung, die darauf zurück gingen, dass auch die Arbeit des Integrationsfachdienstes nach dieser Logik wahrgenommen wurde. Die Hauptfürsorgestellen sahen ihre Aufgabe in diesem Zusammenhang darin, demgegenüber den anders gelagerten funktionalen Bezug des Instruments „Integrationsfachdienst“ und damit anders geartete Qualitätskriterien zu verdeutlichen. In den folgenden Interviewziten kommt dies exemplarisch zum Ausdruck:

„Wir mussten immer wieder darauf drängen, dass man mit jedem Schwerbehinderten individuell arbeitet. Dass nicht verfahren wird, wie sonst bei Maßnahmen üblich, dass man ein Angebot offeriert und die Bewerber in dieses Angebot eingepasst werden, sondern dass man kunden- und personenbezogen arbeitet.“ HFS15

„Es gibt immer Einzelfälle, die lassen sich eben nicht regeln. Und das ist bei der Hauptfürsorgestelle einfach klar. (...) Da wird schon irgendwo geguckt, was sind auch jetzt die individuellen Bedürfnisse, um langfristig den Arbeitsplatz zu sichern und was passiert dann nach drei oder vier Jahren. Es wird halt schon geguckt, dass man langfristig was machen kann und auch gerade durch so Dinge wie BBD-Betreuung da auch eine Kontinuität in solche Betreuungsfälle reinzubekommen.“ HFS01

„Also ganz wichtig ist, tatsächlich Kontrollmöglichkeiten zu haben, was die punktgenaue Platzierung der Schwerbehinderten angeht. Wirklich zu schauen: Ist das eine erfolgreiche Vermittlung gewesen? Vielleicht auch nach anderthalb oder zwei Jahren, wenn derjenige wieder ausscheidet aus dem Arbeitsleben, die Ursachen dafür auch zu ermitteln. Nicht zu sagen, jetzt ist er raus, das war kein Erfolg, sondern die Ursachen zu ermitteln und das wieder in die Fachdienstarbeit mit einzubringen.“ HFS15

„Die Arbeitsämter haben ganz klare Vorgaben, während wir aufgrund unserer gesetzlichen Möglichkeiten doch immer auch sehr individuell schauen, was ist für den Schwerbehinderten möglich. Also wir haben einfach, ich möchte jetzt nicht sagen, mehr Spielraum, aber

eigentlich kann man's mit Spielraum bezeichnen. Im Rahmen dessen, was uns das Gesetz vorgibt, sind wir sehr zielorientiert.“ HFS17

In den zitierten Interviewpassagen kommen zentrale Prinzipien zum Ausdruck, die von den Hauptfürsorgestellen als **Kriterien professioneller Arbeit** der Integrationsfachdienste erachtet werden:

- **Einzelfallorientierung:** Im Unterschied zu Unterstützungsformen mit Maßnahmencharakter liegt für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hauptfürsorgestellen die spezifische Leistungsfähigkeit einer IFD-Betreuung in einer flexiblen, am einzelnen Klienten und dessen individuellen Bedürfnissen orientierten Vorgehensweise.
- **Zeitliche Kontinuität der Unterstützung:** Die Unterstützung durch einen Integrationsfachdienst ist nicht nur auf das kurzfristige Ziel einer Vermittlung in Arbeit angelegt, sondern auf die Begleitung eines längerfristigen Integrationsprozesses, der die Stabilisierung und Sicherung des erreichten Arbeitsverhältnisses beinhaltet.
- **Nachhaltigkeit:** Das primäre Qualitätskriterium ist daher die im Einzelfall erreichte Dauerhaftigkeit eines Arbeitsverhältnisses.
- **Nachgehende Qualitätskontrolle:** Wichtiges Instrument der Qualitätskontrolle ist die nachträgliche Überprüfung der Dauerhaftigkeit eines erreichten Arbeitsverhältnisses und gegebenenfalls die Ursachenanalyse im Falle des Scheiterns.

Mit den beschriebenen Anforderungen an die Prozessqualität der Arbeit der Integrationsfachdienste ist bei den betreffenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Hauptfürsorgestelle ein **kooperatives Auftragsverständnis** verknüpft: Es geht nicht darum, den IFD auf die Erreichung eines vorformulierten Zieles zu verpflichten, sondern ihm eine relative Autonomie bei der Umsetzung des Integrationsauftrages zu gewähren. Das anspruchsvolle Ziel der beruflichen Integration von Schwerbehinderten und die erwartete Langfristigkeit des zustande kommenden Arbeitsverhältnisses bedingen eine relativ große Komplexität der Unterstützungsformen, die sich aufgrund des hochgradigen Einzelfallbezugs kaum standardisieren lassen und die – wegen der Langfristigkeit – auch nicht in Form von kurzfristigen Arbeitsprogrammen erfolgen können. Die entscheidende Vorgabe liegt dann eher in der Sorge für Qualitätsstandards der Arbeit, in der Sicherung der Prozessqualität und nicht so sehr in der Verpflichtung auf eine konkrete Auftragsausführung, wie z.B. das Abhalten eines „Bewerbungstraining“, das „Erstellen eines Kompetenzprofils“ etc. In der folgenden Äußerung eines Mitarbeiters einer Hauptfürsorgestelle wird diese Intention sehr deutlich:

„Also die Hauptfürsorgestelle sieht das hier nicht so, dass wir den Auftrag in dem Sinne interpretieren, dass wir dort dirigistisch den Integrationsfachdienst erdrücken und was wir sagen, ist Gesetz, so ungefähr. Das sicherlich nicht. Die kooperative Form, die wir mit unseren Fachdiensten pflegen, pflegen wir auch mit dem IFD und ‚im Auftrag‘ heißt für uns im Wesentlichen, dass tatsächlich der Einzelfall hier so betreut wird, wie wir das erwarten. Dass da wirklich eine vernünftige Akquise gemacht wird und derjenige wirklich eine Chance auf dem Arbeitsmarkt erhält.“ HSF10

Eine bindende Planung des Integrationsprozesses ist aus dieser Sicht nur eingeschränkt möglich bzw. gefährdet die notwendige prozessbegleitende Flexibilität. Zu konkrete Vorgaben bei der Auftragserteilung sind deshalb eher kontraproduktiv, allerdings steigen dafür die Anforderungen an die fachliche Verantwortung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Integrationsfachdienstes, wie von einem Vertreter der Hauptfürsorgestelle deutlich gemacht wird:

„Vorgaben machen wir deswegen nicht, weil wir denken, dass der IFD eigentlich seine Fachleute hat und die sind verantwortlich dafür. Wir müssen ihnen nicht unbedingt vorsagen, was sie machen müssen. Also da ist auch ein Stück Vertrauen, das wir da haben. Und wir akzeptieren den IFD wirklich als sehr qualifizierten Fachdienst und da stellt sich für

uns die Frage überhaupt nicht. (...) Gut, wenn's mal unterschiedliche Auffassungen gibt, dann setzen wir uns zusammen, aber es wird niemals dirigistisch gesagt: ‚So, das machste jetzt gefälligst!‘ Also das kann nicht Sozialarbeit sein. Und damit haben wir auch gute Erfahrungen gemacht. (...) Also die Kriterien dieser Betreuung sollen gefälligst unsere Fachleute IFD machen, dazu ist ja ein Integrationsfachdienst da.“ HSF14

Konstitutiv für ein solches kooperatives Auftragsverständnis ist ein entschiedenes Vertrauen in die Kompetenz und fachliche Professionalität des beauftragten Dienstes. Erst auf dieser Grundlage ist es möglich, die Klärung und Durchführung der Aufgabenerfüllung im Einzelnen an den Fachdienst zu delegieren. Für den Auftraggeber – so wird hier deutlich – geht die Inanspruchnahme der Fachlichkeit des Dienstes zugleich mit einer eigenen Entlastung einher. Selbstverständlich bleibt dabei unberührt, dass im juristischen Sinne auch bei dieser Auftragsauffassung die Verantwortlichkeit und damit die Fachaufsicht bei der beauftragenden Behörde liegt. Ein so geartetes Auftragsverständnis fand sich zwar immer wieder auch bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Arbeitsamts, gleichwohl kennzeichnet es insgesamt eher eine für die Vertreterinnen und Vertreter der Hauptfürsorgestellten typische Auffassung.

Insgesamt zeigte sich in der Praxis, dass ein Engagement der Hauptfürsorgestellten bei der konzeptionellen Umsetzung der Förderrichtlinien, bei der Erarbeitung und Sicherung von Qualitätsstandards und bei der Umsetzung eines Auftragsverständnisses, das auf die Professionalität und Eigenverantwortlichkeit der Integrationsfachdienste setzt, in hohem Maße zielführend für die Aufgabenerfüllung der Integrationsfachdienste ist. An denjenigen sieben Standorten, an denen die Hauptfürsorgestellten in der beschriebenen Weise an den Bundesmodellprojekten beteiligt waren, entstanden die tragfähigsten Kooperationsbeziehungen zwischen Arbeitsamt, Hauptfürsorgestellten und Integrationsfachdienst und es wurde – wie noch zu zeigen sein wird – die vom Gesetzgeber vorgegebene Zielgruppe für die Integrationsfachdienste am besten erreicht. Gilt dies im Wesentlichen für sieben Standorte, so ist damit zugleich ausgesagt, **dass an etwa zwei Dritteln der übrigen Standorte die Hauptfürsorgestellten ihre Chance zur Gestaltung der Rahmenbedingungen und der Arbeitsformen der Modellprojekte nicht oder nur teilweise nutzten.** An der Mehrzahl der Standorte mag dies damit zusammenhängen, dass die Hauptfürsorgestellten bis zum Start der Bundesmodellprojekte selbst keine Integrationsfachdienste förderten und sie von daher ebenso wie die anderen Beteiligten Neuland betraten. Der damit entfallende Bezug auf vorliegende Erfahrungswerte verlängerte und erschwerte den Prozess der Erarbeitung regional gültiger Leitlinien für die Umsetzung der Fördergrundsätze. Dennoch mussten sich auch in diesen Fällen aus dem grundlegenden gesetzlichen Auftrag der Hauptfürsorgestellten und den damit einher gehenden Handlungsperspektiven wesentliche Anhaltspunkte für die Beauftragung der Integrationsfachdienste ergeben haben. Die Einzelfallorientierung der Betreuung, eine umfassende Begleitung des beruflichen Integrationsprozesses von Schwerbehinderten, verknüpft mit einem Interesse an der Stabilisierung und Sicherung der vermittelten Beschäftigungsverhältnisse, die Ermöglichung des Zugangs von Personengruppen zum Integrationsfachdienst, die zum traditionellen Klientel der Hauptfürsorgestellen gehören, wie etwa Menschen mit psychischer Behinderung, oder die Stärkung der fachlichen Professionalität der IFD-Mitarbeiterinnen und –Mitarbeiter sind nur einige der Gesichtspunkte, die in diesem Zusammenhang zu nennen wären. Die beschriebenen Aktivitäten der Hauptfürsorgestellten an einer Reihe von Standorten belegen, dass eine solche gestalterische Einflussnahme auf die Bundesmodellprojekte grundsätzlich möglich war. Um so kritischer muss beurteilt werden, dass an der Mehrzahl der Standorte die Hauptfürsorgestellten auf eine Ausfüllung ihres gesetzlichen Auftrags von vornherein verzichteten bzw. sich sukzessive daraus zurückzogen.

1.2.2 Die Bedeutung der fallbezogenen Kooperation mit den Hauptfürsorgestellen

Über die Mitarbeit der Hauptfürsorgestellen in den Steuerungsteams hinaus – wo sie sich vor allem an der Klärung struktureller Fragen und Verfahren beteiligten – liegt ihre Bedeutung in der **Mitwirkung an der fallbezogenen Arbeit**. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die begleitenden Hilfen im Arbeitsleben gehört dazu vor allem die Beteiligung an und die Absprache von finanziellen Förderungen nach der Begründung eines Arbeitsverhältnisses, bei der Arbeitsplatzausstattung und in der Zuständigkeit für technische Arbeitshilfen oder Mobilitätshilfen. Auch der Umstand, dass die Mitarbeiter der Hauptfürsorgestellen in teilweise langjährigem und intensivem Kontakt zu Betrieben standen, führte immer wieder zu Impulsen und Anregungen für die fallbezogene Arbeit bis hin zur Akquise von Stellen:

„Wir haben sehr vielfältige Kontakte zu den Betrieben. Wir kennen die Vertrauensleute aus Schulungsmaßnahmen, wir kennen sehr häufig auch die Arbeitgeber aus vielseitigen Kontakten: Arbeitsplatzausstattung, Kündigungsschutz und können auch die eine oder andere Akquise unterstützen, die der IFD macht. Das Arbeitsamt hat sicherlich diese Kontakte auch, aber ich glaube, dass unsere Kontakte einfach langjähriger, gefestigter sind und auch teilweise über andere Ebenen auch laufen können. Also da ist auch schon das eine oder andere Arbeitsverhältnis zustande gekommen. HFS01

Dennoch ist unübersehbar, dass die fallbezogene Zusammenarbeit der Integrationsfachdienste mit der Hauptfürsorgestelle einen relativ geringeren Stellenwert hat. So kam es nur in 582 (37,1 %) aller dokumentierten 1.569 Fälle, die mindestens ein halbes Jahr lang betreut wurden, überhaupt zu einer konkreten Kooperation des Fachdienstes mit der Hauptfürsorgestelle. Und lediglich bei etwa der Hälfte (49,5 %) dieser Betreuungsfälle wird der Stellenwert dieser fallbezogenen Zusammenarbeit vom Integrationsdienst als „mittel“ oder „hoch“ eingeschätzt. Damit reduziert sich die Zahl der Fälle, in der es für die Integrationsfachdienste wichtig war, mit der Hauptfürsorgestelle zu kooperieren auf etwa jeden fünften, d.h. 18,4 % von der Gesamtzahl von 1.569 Fällen. Betrachtet man diejenigen sieben Standorte, an denen die Hauptfürsorgestellen sehr stark am Verlauf der Modellprojekte beteiligt waren, so zeigt sich, dass sich dort der Anteil der mit dem Integrationsfachdienst zusammen betreuten Männer und Frauen mit Behinderung auf 51 % aller Fälle erhöht, wobei in knapp zwei Dritteln der entsprechenden Betreuungsverläufe der Kooperation mit der Hauptfürsorgestelle nach Angaben der Integrationsfachdienste eine nennenswerte Bedeutung zukommt.

Die Einschätzung der Wichtigkeit der Zusammenarbeit mit der Hauptfürsorgestelle verändert sich im fortschreitenden zeitlichen Verlauf der Betreuung. Beurteilten im ersten Halbjahr der Betreuung die IFD-Berater den Stellenwert der Kooperation mit der Hauptfürsorgestelle in 14,6 % der relevanten Fälle als „mittel“ und in 34,9 % als „groß“, so stieg deren Anteil im zweiten Halbjahr der Betreuung – relativ gesehen – auf 18,0 % bzw. 46,0 %.

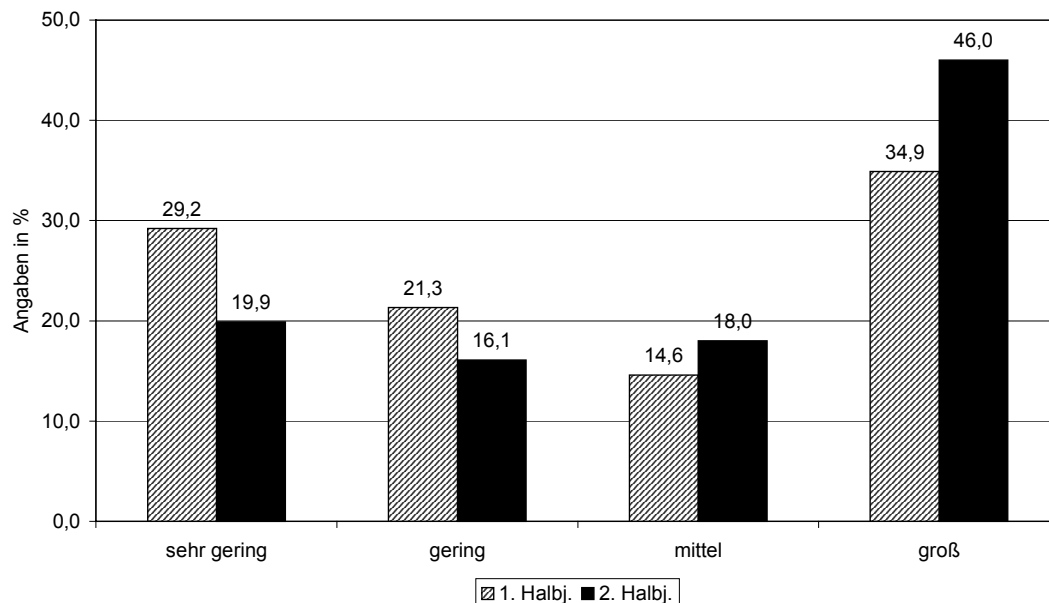
Mit zunehmender Dauer der Betreuung nimmt also die Bedeutung der Kooperation mit der Hauptfürsorgestelle zu bzw. anders formuliert: Unter denjenigen Menschen mit Behinderung, die längerfristig vom Integrationsfachdienst begleitet und unterstützt werden, befindet sich ein höherer Anteil, für den die Leistungen der Hauptfürsorgestelle wichtig sind (vgl. Abbildung 1).

Insgesamt steigt die Bedeutsamkeit der Hauptfürsorgestellen, je betreuungsintensiver die Fälle sind und umgekehrt. Bei hoch betreuungsintensiven Klienten kommt es bei rund zwei Dritteln der Fälle zu konkreten Kooperationen mit der Hauptfürsorgestelle, bei niedrig betreuungsintensiven Klienten nur in rund einem Drittel der Fälle.

Ein Hauptgrund für die wachsende Bedeutung der Hauptfürsorgestellen im zeitlichen Verlauf der Betreuung liegt zunächst darin, dass am Anfang der Betreuung die Vermittlung und deren Vorbereitung und damit – zuständigkeitsbedingt – die Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt im Vordergrund steht. Die Kooperation mit der Hauptfürsorgestelle ge-

winnt an Bedeutung, wenn die Begründung eines konkreten Arbeitsverhältnisses ansteht. Betrachtet man lediglich die vermittelten Klienten, so steigt der Anteil der Fälle, bei denen es zu einer direkten Kooperation mit der Hauptfürsorgestelle kam, auf 47 %. Umgekehrt heißt dies aber ebenso, dass bei über der Hälfte aller vermittelten Klienten kein konkreter Anlass zu einer Kooperation mit der Hauptfürsorgestelle bestand.

Abb. 1: Bedeutung der Kooperation mit der Hauptfürsorgestelle im ersten und zweiten Halbjahr der Betreuung
(n = 582/211)



Die **Gründe für die eher geringe Bedeutung der Hauptfürsorgestellen** sind insgesamt vielschichtig:

1. Zunächst ist – im Vorgriff auf noch im Einzelnen darzustellende Ergebnisse – festzustellen: Bei einem großen Teil der von den Integrationsfachdiensten betreuten Fälle lag der **Schwerpunkt der Unterstützung im Bereich der Vermittlung** und nicht im Bereich der begleitenden Hilfe. Die in der Zuständigkeit der Hauptfürsorgestellen liegenden Leistungen wie z.B. die behindertengerechte Umgestaltung des Arbeitsplatzes oder Arbeitsassistenz spielten insgesamt bei der Arbeit der Bundesmodellprojekte eine eher untergeordnete Rolle. So kam es beispielsweise nur bei 201 (26,9 %) von 748 Vermittlungen zu einer Umgestaltung von Arbeitsplätzen, zur Unterstützung durch eine Arbeitsassistenz in 72 (9,6 %) von 748 Fällen.
2. Eine weitere Erklärung für die vergleichsweise geringe Kooperationsdichte mit den Hauptfürsorgestellen dürfte in dem Umstand liegen, dass deren Zuständigkeit für die „psychosoziale Betreuung“ in der Regel einen **geringeren Steuerungsbedarf** mit sich bringt, als dies beispielsweise bei der Zuständigkeit der Arbeitsämter für Förderleistungen im Zusammenhang mit der Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses der Fall ist. „Psychosoziale Betreuung“ legt ein größeres Maß an professioneller Autonomie für die Integrationsfachdienste nahe, damit reduzieren sich aber auch die Kooperationsanforderungen.
3. Ein nicht primär in der Sache begründeter, in seiner Bedeutung gleichwohl nicht zu unterschätzender Faktor für eine geringere Kooperationsdichte liegt darin, dass die

Hauptfürsorgestellen nicht in der selben Weise regionalisiert sind wie die Arbeitsämter. Daraus ergeben sich teilweise erheblich **größere Zuständigkeitsgebiete**, als dies beim Arbeitsamt der Fall ist und es resultiert daraus die schlichte Konsequenz, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hauptfürsorgestellen zum Teil Anfahrtswege von bis zu 100 km zum Standort des Modellprojekts auf sich zu nehmen hatten.

4. Auch die im Verlauf der Projekte **abnehmende Funktion des Steuerungsteams** und die Verlagerung der Fallauswahl und Beauftragung auf die Ebene der Schwerbehindertenvermittler bei den Arbeitsämtern trug wesentlich zu einer reduzierten Bedeutung der Hauptfürsorgestellen bei.
5. Die Hauptfürsorgestellen können – zuständigkeitsbedingt – **nur in Ausnahmefällen „eigene“ Vermittlungsfälle** zuweisen, da ihre primäre Aufgabe ja in der Sicherung von Arbeitsverhältnissen bzw. im Kündigungsschutz besteht. Dieser Zusammenhang veranlasste die Mitarbeiter der Hauptfürsorgestellen an sieben (27 %) der 26 Standorte von vorne herein, sich im Hinblick auf die Modellprojekte mit einer überwiegend konsultativen bzw. beobachtenden Funktion zu begnügen. Exemplarisch hierfür kann die folgende Äußerung eines Mitarbeiters einer Hauptfürsorgestelle stehen:

„Es war mir in der Vorlaufphase deutlich geworden, dass wir als jemand, der wirklich eng mit dem IFD zusammen arbeitet, wahrscheinlich in den Hintergrund treten werden. Was sich jetzt auch heraus gestellt hat, die Haupttätigkeit liegt in der Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt. Wir sind ja gehalten im Rahmen des Kündigungsschutzes möglichst darauf hinzuwirken, dass bei anstehenden Kündigungen zugunsten Schwerbehinderter ein Arbeitsplatz erhalten wird. (...) Insofern ist bei uns eine andere Klientel als beim Arbeitsamt. Wir haben ja Leute, die noch in Arbeit stehen. Genauso ist das Ergebnis auch jetzt mittlerweile zu werten, dass wir von uns aus keinen echten Vermittlungsfall zum IFD überstellen konnten, um dort wieder einen neuen Berufsanfang zusammenzufügen. Insofern ist die Mitarbeit im Steuerungsteam seitens der Hauptfürsorgestelle begrenzt darauf, manchmal zu überprüfen, die Zugehörigkeit zu dem Personenkreis, wenn nicht ganz klar ist, ob diese Schwerbehinderung anerkannt ist oder nicht. Das kann ich also auch hier leisten aufgrund der Struktur des Hauses.“ HFS06

Das faktisch geringere Aufkommen an Aufträgen zur beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderung durch die Hauptfürsorgestellen begründet sich demnach durch deren Aufgabe, bestehende Arbeitsplätze zu sichern. Insofern, so wurde verschiedentlich von Vertretern der Hauptfürsorgestellen argumentiert, könne man zumindest bei einem noch laufenden Kündigungsverfahren nicht zugleich einen Integrationsfachdienst beauftragen. Demgegenüber betonten aber andere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, dass in Fällen, in denen eine Entlassung nicht zu vermeiden ist, der IFD zur Betreuung dieser Klienten eingeschaltet werden muss:

„Wir haben ja die laufenden Kündigungsfälle, wir sehen ja, wenn Arbeitslosigkeit droht. Man kann die Dinge also langfristiger angehen, kann vielleicht sogar Arbeitslosigkeit vermeiden. Durch die Integration während des Ablaufs der Kündigungsfrist zum Beispiel.“ HFS01

„Es ist eine gewisse Hoffnung bei solchen Leuten, die in Kündigungsverhandlungen stehen. Du musst jetzt hier eine Zustimmung zur Kündigung machen, aber du weißt, er kommt nie wieder rein. Und er ist auch so beschaffen, dass du sagen musst, also wenn der jetzt auf's Arbeitsamt geht und in die normale Vermittlung reinkommt, der geht dort sang- und klanglos unter. Der wird's allein nicht schaffen. Das ist eben eine Hoffnung, die man da hat, wenn man den Integrationsfachdienst im Hintergrund hat. Da kann man den Betroffenen weitergeben: ‚Melden sie sich dort, da kann Ihnen geholfen werden‘.“ HFS14

Insgesamt wäre es – systematisch gesehen – eine deutlich verkürzte Betrachtungsweise, die Rolle der Hauptfürsorgestellen im Zusammenhang mit der Beauftragung der Integrati-

onsfachdienste grundsätzlich auf die Zuweisung eigener Vermittlungsfälle zu beschränken. Der Auftrag der Hauptfürsorgestellen im Rahmen ihrer Zuständigkeit für „begleitende Hilfen im Arbeitsleben“ liegt – wie bereits ausgeführt – auf einer anderen Ebene: Er umfasst – gegebenenfalls auch im Vorfeld einer Einstellung – die „psychosoziale Betreuung“ behinderter Menschen. Wenn darüber hinaus der Auftrag der Hauptfürsorgestellen vorsieht, zu gewährleisten, dass Menschen mit Schwerbehinderungen in ihrer sozialen Stellung nicht absinken und auf Arbeitsplätzen beschäftigt werden, auf denen sie ihre Fähigkeiten und Kenntnisse voll verwerten und weiterentwickeln können, so lässt sich diese umfassend formulierte Funktion gerade auch im Rahmen einer Betreuung von Schwerbehinderten durch einen Integrationsfachdienst wahrnehmen. Aus dieser Perspektive ist die relativ geringe Bedeutung der Hauptfürsorgestellen im Zusammenhang mit der Beauftragung von Integrationsfachdiensten eher kritisch zu bewerten. Hier sind die Fragen des Zugangs und der abgestimmten Beauftragung deutlich zu unterscheiden. Das trägerübergreifende Konzept der Bundesmodellprojekte legt nahe, dass der Beitrag der Hauptfürsorgestelle grundsätzlich in einer Einschätzung des voraussichtlichen Bedarfs an „arbeits- und berufsbegleitender“ Unterstützung unabhängig von der Frage des Zugangs bestehen könnte. Dieser Bedarf muss, will man die spezifische Leistungsfähigkeit des Instrumentes „Integrationsfachdienst“ im Einzelfall tatsächlich ausschöpfen, als wesentliches Zugangskriterium gelten. Dies entspricht nicht nur der Beschreibung der Zielgruppe der Bundesmodellprojekte, sondern legt sich alleine schon aus dem trägerübergreifenden Ansatz nahe.

1.3 Die Arbeitsämter

Auch der Bundesanstalt für Arbeit obliegt eine besondere Zuständigkeit für die berufliche Rehabilitation (schwer-)behinderter Menschen. Das SGB III unterscheidet hier zwischen „allgemeinen“ und „besonderen“ Leistungen. „Allgemeine Leistungen“ sind Leistungen, die auch nicht behinderten Menschen gewährt werden. Sie beinhalten:

- Förderung der Arbeitsaufnahme durch Beratung (Berufsberatung einschließlich „Eignungsfeststellung“, Arbeitsmarktberatung), Vermittlung und unterstützende Leistungen wie etwa Hilfen bei der Bewerbung und Übernahme von Bewerbungskosten (§ 45 ff. SGB III). Mit der „Vermittlung“ kann das Arbeitsamt auch externe Dritte beauftragen („Vermittlung durch Dritte“ § 37, Abs.2 SGB III).
- Verbesserung der Eingliederungsaussichten bzw. der Aussichten auf Teilhabe am Arbeitsleben insbesondere durch Trainingsmaßnahmen, die der Eignungsfeststellung, der Unterstützung der Selbstsuche und Vermittlung (Bewerbungstraining) sowie der Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten dienen können (§ 48f. SGB III f.).
- Förderung der Aufnahme einer Beschäftigung durch so genannte Mobilitätshilfen (Beihilfen zum Lebensunterhalt bei Übergang in eine Stelle, zu Arbeitskleidung und -ausrüstung, evt. Fahrt-, Umzugs-, Zweitwohnungskosten) (§ 53 ff. SGB III).
- Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit durch die Gewährung von so genanntem „Überbrückungsgeld“ (§ 57 ff. SGB III).
- Förderung der Berufsausbildung (Ausbildungsbeihilfen, berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen).
- Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die Übernahme von Weiterbildungskosten, Lehrgangskosten, Fahrtkosten usw. Mit der Durchführung solcher Maßnahmen kann das Arbeitsamt externe Träger beauftragen (§ 94 SGB III).

Neben diesen allgemeinen Leistungen können die Arbeitsämter „besondere“ finanzielle Leistungen für (schwer-)behinderte Menschen erbringen, in Form von Ausbildungsgeld, Übergangsgeld oder als Übernahme der Teilnahmekosten für eine Maßnahme. Förderungsfähig sind ebenso Maßnahmen in spezifischen Einrichtungen für behinderte Menschen, z.B. Leistungen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen.

Arbeitgeber können bei der Einstellung (Schwer-)Behinderter Lohnkostenzuschüsse für die Einarbeitung dieses Personenkreises, bei erschwelter Vermittlung oder für ältere Arbeitnehmer erhalten (Eingliederungszuschüsse § 217 ff. SGB III; vor dem 1.10.2000 auch: FdE-Leistungen nach § 1ff. SchwbAV). Hinzu kommen weitere Zuschüsse bzw. Kostenerstattungen für Arbeitgeber (im Rahmen von „Eingliederungsverträgen, zur Ausbildungsvergütung) sowie zur behindertengerechten Ausgestaltung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen.

Im Vergleich mit dem Leistungsspektrum der Hauptfürsorgestellen bzw. Integrationsämter fällt in diesem Zusammenhang auf:

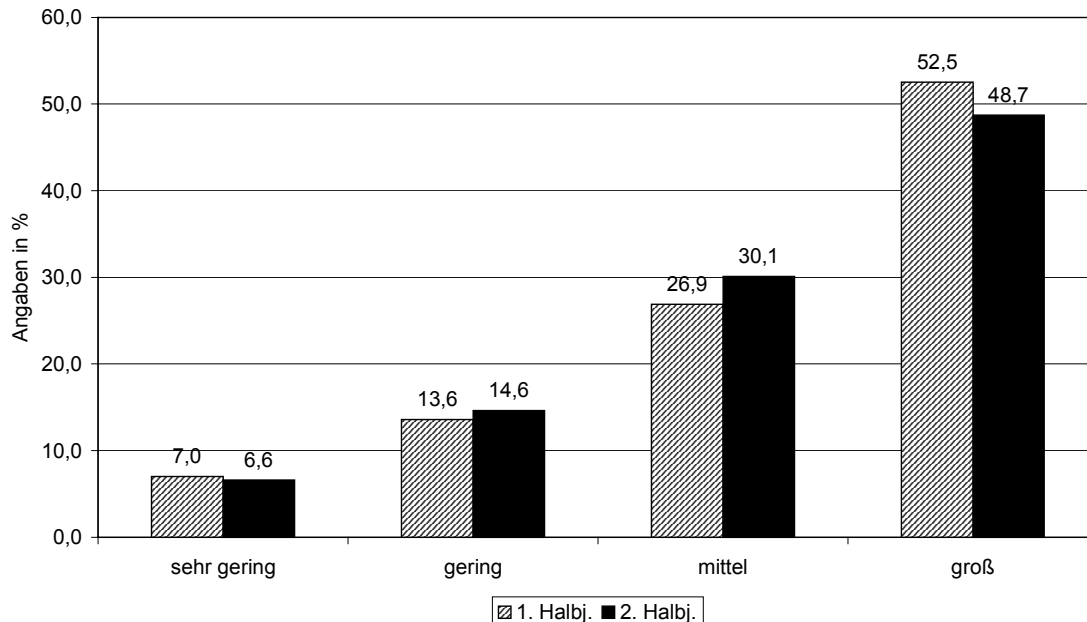
- Der Leistungskatalog der Arbeitsämter ist umfangreicher.
- Der Leistungskatalog der Arbeitsämter ist funktional spezifischer, d.h. die Leistungen sind insgesamt relativ eng bezogen auf das Ziel der Aufnahme einer Beschäftigung, wenngleich auch die Arbeitsverwaltung als Rehabilitationsträger gilt, dessen Leistungen gemäß § 97 SGB III dazu dienen sollen die Erwerbsfähigkeit behinderter Menschen „zu erhalten, zu bessern, herzustellen oder wieder herzustellen und ihre Teilhabe am Arbeitsleben zu sichern“.

Demgegenüber sind die Zielvorgaben für die Hauptfürsorgestellen im Rahmen der „begleitenden Hilfe“ umfassender, aber unspezifischer definiert (vgl. § 102 Abs. 3 SGB IX, früher § 31, Abs. 2 SchwbG).

Für die Zusammenarbeit mit Integrationsfachdiensten ergibt sich daraus die Konsequenz, dass das Arbeitsamt allein schon wegen der differenzierten und zahlreichen Fördermöglichkeiten, die zur Verfügung stehen, zum **primären Kooperationspartner im Vorfeld und im Umfeld einer Vermittlung** wird. Zudem sind nahezu alle betreuten Klientinnen und Klienten beim Arbeitsamt als arbeitssuchend oder als arbeitslos gemeldet. Dies ist eine fundamentale Voraussetzung dafür, dass überhaupt finanzielle Förderleistungen beantragt und gewährt werden können. Auch den bislang vorliegenden Studien ist zu entnehmen, dass im Zusammenhang mit der beruflichen Integration von Menschen mit geistiger Behinderung oder Menschen mit psychischer Behinderung die Arbeitsämter den Integrationsdiensten als ihre wichtigsten Kooperationspartner gelten und Förderleistungen bzw. Lohnkostenzuschüsse vor allem angesichts der zunehmend schwieriger gewordenen Lage auf dem Arbeitsmarkt eine erhebliche Rolle für das Zustandekommen von Arbeitsverhältnissen Schwerbehinderter spielen (vgl. TROST / SCHÜLLER 1992, 108f.; TROST 1997, 102ff.; BARLSEN u.a. 1999, 229ff.). So überrascht es nicht, wenn auch die Bundesmodellprojekte bei nahezu jedem der von ihnen betreuten Schwerbehinderten mit dem Arbeitsamt kooperieren. Bei 1.505 (96 %) von 1.569 im Rahmen der kundenbezogenen Erhebung dokumentierten mindestens halbjährigen Betreuungsverläufe kam es zu einer konkreten fallbezogenen Zusammenarbeit zwischen Fachdienst und Arbeitsamt. Im Vergleich mit den 38 % der Fälle, in denen eine entsprechende Mitwirkung der Hauptfürsorgestelle zu verzeichnen war, erscheint die Kooperation mit dem Arbeitsamt deutlich zentraler. Dementsprechend schätzten die IFD-Beraterinnen und -Berater auch die Bedeutung dieser Kooperation in rund 53 % der Fälle als „groß“ und in 27 % der Fälle als „mittel“ ein. Damit kommt dem Arbeitsamt als Partner der Integrationsfachdienste bei fast genau 80 % der betreuten Männer und Frauen mit Behinderung eine wesentliche Rolle zu. Wie Abbildung 2 zu entnehmen ist, besteht diese Bedeutung auch bei längerfristigen Betreu-

ungsverläufen, sie dauert also auch nahezu unverändert im zweiten Halbjahr der Betreuung an.

Abb. 2: Bedeutung der Kooperation mit dem Arbeitsamt im ersten und zweiten Halbjahr der Betreuung
(n=1477/485)



Aus der Sicht der Arbeitsverwaltung ergibt sich die Bedeutung des Integrationsfachdienstes zunächst aus der Identität der verfolgten Ziele: Beide Institutionen bemühen sich um die Vermittlung von arbeitslosen Menschen in geeignete Arbeitsverhältnisse. Dementsprechend ist auch primärer Gegenstand des Auftrags der Arbeitsverwaltung an die Integrationsfachdienste die Vermittlung schwerbehinderter Menschen einschließlich der im SGB III beschriebenen Formen der Unterstützung der Vermittlung bzw. der Eingliederungsaussichten. Es liegt daher nahe, den Integrationsfachdienst als eine Form der „Vermittlung durch Dritte“ für eine besondere Zielgruppe anzusehen. Eine Mitarbeiterin des Arbeitsamtes formulierte dies ebenso prägnant wie typisch:

„Das ist ja im Grunde genommen fast eine klassische Vermittlung durch Dritte. Wie es auch Dritte gibt, die sich darum kümmern, dass die Bewerbungen richtig geschrieben werden, dass man unter Umständen auch zum Bewerbungsgespräch mit in den Betrieb geht, das leisten andere Dritte auch. Nur eben hier ist der Personenkreis festgeschrieben auf Schwerbehinderte.“ AA02

Die Wahrnehmung Integrationsfachdienstes als eines Instrumentes, das von der Arbeitsverwaltung im Rahmen der „Vermittlung durch Dritte“ beauftragt werden kann, wird von einer Reihe der befragten Arbeitsamtsmitarbeiterinnen und –mitarbeiter geteilt. Und aus der immanenten Sichtweise, die sich aus der Zuständigkeit des Arbeitsamtes ergibt, erscheint sie zunächst auch plausibel. Soweit Integrationsfachdienste im Auftrag des Arbeitsamtes in Arbeitsverhältnisse vermitteln, sind sie durchaus *auch* als eine Form der „Vermittlung durch Dritte“ zu betrachten. Allerdings gehen die Aufgaben der Integrationsfachdienste insgesamt weit darüber hinaus. Vor allem die arbeits- und berufsbegleitenden Funktionen und die Funktionen der psychosozialen Betreuung sind durch die Formel „Vermittlung durch Dritte“ nicht abgedeckt. Es wird deshalb im Folgenden zu beachten

sein, ob und inwieweit sich diese Sichtweise auf die Kooperation zwischen den Integrationsfachdiensten und den Arbeitsämtern auswirkt.

1.3.1 Ausgangsbedingungen für die Kooperation von Integrationsfachdiensten und Arbeitsämtern

Insgesamt stellte sich die Zusammenarbeit der Integrationsfachdienste mit den Arbeitsämtern als diffiziler und konfliktreicher dar als die Kooperation mit den Hauptfürsorgestellen. Dies hat vielfältige und in erster Linie strukturelle Gründe:

1. **Mangelnde Erfahrung im Umgang mit externen Fachdiensten:** Erfahrungen der beteiligten Arbeitsämter in der Zusammenarbeit mit Integrationsfachdiensten lagen allenfalls punktuell vor, ohne dass dies in der Vergangenheit ein förmliches Beauftragungsverhältnis beinhaltet hätte. Zwar kooperierten alle beteiligten Arbeitsämter mit Bildungsträgern, die vielfach ebenso mit Vermittlungsaufgaben betraut werden, allerdings hat diese Form der Zusammenarbeit mit Dritten eher den Charakter einer Durchführung von klar umrissenen Maßnahmen, die in aller Regel in Form von Gruppenaktivitäten stattfinden.
2. **Unterschiedliche professionelle Standards: Einzelfallorientierung vs. Quantität der Vermittlung:** Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vieler Arbeitsämter waren mit der einzelfallorientierten Arbeit, die sich mit dem Konzept der Integrationsfachdienste verknüpft, nicht vertraut. Angesichts der zum Teil erheblichen Zahl arbeitsloser Schwerbehinderter, für die ein Vermittler durchschnittlich zuständig ist, musste ihnen der hohe Aufwand für einen einzelnen Fall mitunter schwer nachvollziehbar erscheinen. Für die Schwerbehindertenvermittler, von denen einige berichteten, dass sie über 500 arbeitslose Personen betreuen, müssen zwangsläufig quantitative und administrative Kriterien eine größere Rolle spielen. Diese Gesichtspunkte wiederum sind dem eher sozialarbeiterisch bzw. sozialpädagogisch geprägten beruflichen Selbstbild der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Integrationsfachdienste teilweise fremd. Grob verallgemeinernd lässt sich damit feststellen: Es treffen zwei verschiedene Berufskulturen und damit zwei unterschiedliche berufliche Mentalitäten aufeinander.²⁶ Dieses aus der Berufssoziologie gut bekannte Problem geht meist einher mit typischen wechselseitigen Zuschreibungsprozessen. Entsprechendes ließ sich auch hier beobachten: Dem Vorwurf auf der einen Seite, die IFD-Beraterinnen und -berater würden nur betreuen, aber nicht zielgerichtet und effizient vermitteln, steht auf der anderen Seite die Unterstellung gegenüber, die Arbeitsamtsvermittlerinnen und -vermittler seien nur an „Masse“, an der „Bereinigung der Statistik“ interessiert. Dass solche klischeehaften Bilder in ihrer Pauschalität nicht zutreffen und zugleich der Kooperation nicht förderlich sind, stellt sich in der Praxis – das zeigen auch die Erfahrungen der Bundesmodellprojekte – relativ schnell heraus. Sie treffen schon deshalb nicht zu, weil *beide* Seiten wichtige Wertsetzungen für sich in Anspruch nehmen können. Dabei liegt der Akzent auf Seiten des Arbeitsamtes mehr auf Aspekten der Gemeinwohlorientierung. Argumentationsfiguren wie die „Interessen der Versicherungsgemeinschaft“, die „Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems sozialer Sicherung“ oder „effiziente Hilfe für möglichst viele“ sind zentrale Punkte. Auf der anderen Seite argumentieren Sozialarbeit und Sozialpädagogik mit dem Hinweis, dass wirksame Unterstützung nur am Einzelfall konkret wird und Angebote für die besondere Zielgruppe der Integrationsfachdienste nur dann hilfreich sein können, wenn sie individualisiert auf die besondere Arbeits- und Lebenssituation der Betroffenen bezogen sind. Dennoch lässt sich das eine nicht vom anderen trennen. Auch ein Mitarbeiter Arbeitsverwaltung ist gehalten, den Umständen des Einzelfalles

²⁶ Vgl. zu diesem Problemkomplex insgesamt SCHÜTZE 1997, von HARRACH 2000, 71ff.

hinreichend Rechnung zu tragen.²⁷ Umgekehrt muss auch Sozialarbeit über den Einzelfall hinaus das Gemeinwohl im Blick haben und sich nach der Effizienz ihres Handelns fragen lassen. Faktisch geht es darum, eine Balance zwischen beiden Orientierungen zu finden, deren Schwerpunkte allerdings nicht deckungsgleich sind.

3. **Komplexität der Organisation „Bundesanstalt für Arbeit“:** Die mit der Struktur der Hauptfürsorgestellen nicht vergleichbare Größe, bundesweite Organisationsstruktur und interne Differenzierung der Bundesanstalt für Arbeit muss zwangsläufig ein ungleich höheres Maß an Formalisierung und Standardisierung von Abläufen und Verfahren mit sich bringen. Auch dies macht die Inanspruchnahme von Dritten schwieriger und abstimmungsbedürftiger.²⁸
4. **Geringere Abgrenzbarkeit der zu delegierenden Aufgaben:** Eine klare Abgrenzung der Aufgaben der Integrationsfachdienste insbesondere von der Tätigkeit der Schwerbehindertenvermittler im Arbeitsamt ist weit schwieriger zu leisten als eine Unterscheidung von der Tätigkeit der Sachbearbeiter in der Hauptfürsorgestelle. Wenn eine andere Institution mit der Vermittlung von Menschen mit Behinderung, also mit der ureigensten Aufgabe des Mitarbeiters im Arbeitsamt betraut werden soll, so müssen klare Kriterien dafür vorhanden sein, unter welchen Bedingungen eine solche Vermittlung vom IFD übernommen werden soll und wann nicht. Bei den Hauptfürsorgestellen existiert eine solche Problematik nicht in dieser Schärfe: Vermittlungsfunktionen fallen ohnehin nicht in ihren Aufgabenbereich und auch im Hinblick auf begleitende Hilfen werden längerfristige persönliche Betreuungen von Schwerbehinderten im Bereich der Hauptfürsorgestelle nicht im selben Maß von internen Mitarbeitern geleistet, wie das bei der Vermittlung in den Arbeitsämtern der Fall ist.
5. **Innerorganisatorischer Status der Reha/SB-Stellen:** Die Schaffung der Bundesmodellprojekte fiel für die meisten beteiligten Arbeitsämter in eine Phase, in der in der Folge des Programms „Arbeitsamt 2000“ interne Umstrukturierungen der Ämter stattgefunden hatten, aktuell stattfanden oder anstanden. Wesentlich waren davon auch die Reha/SB-Stellen mit den Reha-Beratern und den Schwerbehindertenvermittlern und die Berufsberatung für Behinderte betroffen. Verbunden mit einer ohnehin hohen Arbeitsbelastung und dem Umstand, dass die eigene Tätigkeit innerhalb der Ämter nicht mit einem entsprechenden internen Prestige verknüpft ist, wurden die personellen Umsetzungen und Veränderungen des Aufgabenspektrums von den Schwerbehindertenvermittlern als eine erhebliche Infragestellung der eigenen Tätigkeit verstanden. Statt der erhofften Stärkung der Vermittlungsfunktionen kam es eher zu einer Verkürzung der entsprechenden personellen und zeitlichen Ressourcen. Dazu eine Arbeitsamtsmitarbeiterin:

„Die Tätigkeit, die ein Vermittler auszuüben hat, ist leider Gottes bei uns in den Ämtern durch a) die Masse des Kundenstromes b) durch die Belastung, die wir mit Schreibarbeiten haben und c) durch die lange Gesprächsführung, die bei manchen Kunden notwendig ist, (...) unterbesetzt. Wenn wir einen entsprechenden Kollegenkreis hätten, dann würde unsere Arbeit schon deshalb auch für uns angenehmer, weil wir dann mit den Arbeitgebern engeren Kontakt haben könnten. Wir könnten unsere besonderen Kunden durch den engen Kontakt besser in die Betriebe eingliedern, weil der Arbeitgeber dann unsere Zuverlässig-

²⁷ Vgl. z.B. SGB III, § 35, Abs. 2.

²⁸ Allerdings sind diese Abstimmungen – das haben die positiven Erfahrungen an mehreren Standorten gezeigt – sehr wohl zu bewältigen. Dazu trugen nicht nur entsprechende Bemühungen der Bundesanstalt für Arbeit zur Stärkung der Kompetenzen der Arbeitsämter vor Ort bei, sondern auch die individuelle Aufgeschlossenheit und Flexibilität vieler im Bereich Rehabilitation und Schwerbehindertenvermittlung tätigen Mitarbeiter. Auf der anderen Seite haben Schulungen der IFD-Mitarbeiter vor allem in förderrechtlichen Fragen, im Arbeitsamt erfolgende Hospitationen und natürlich die tägliche Zusammenarbeit wesentlich dazu beigetragen, bei den Integrationsfachdiensten die Sensibilität für die Funktionsweise der Verwaltungsabläufe zu erhöhen.

keit kennen würde und wir könnten aus meiner Sicht auch die Werbewirksamkeit unseres Bereiches in den einzelnen Amtsbezirken wesentlich besser umsetzen. Und dieses Zugehen auf die Arbeitgeber war, speziell als ich früher nur die Schwerbehinderten hatte, für mich ein wunderbares Zusammenarbeiten. Ich habe Außendienst gemacht, ich habe Betriebsbesuche gemacht, ich habe den Kontakt langsam aufgebaut und hatte auch entsprechend Zeit, mich um den Kunden und um den Arbeitgeber zu kümmern. Dadurch, dass aber zu den Schwerbehinderten massiv Rehabilitation hinzukam, wurde unser Arbeitsfeld stereotyp auf Sachbearbeitung und Kundenabfertigung reduziert und das, was unsere eigentliche Arbeit ausmacht, die Vermittlung und die gute Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber, die hat gelitten, die hat massiv gelitten.“ AA14

Ähnliche Auswirkungen der Umstrukturierungen innerhalb der Arbeitsämter wurden von Mitarbeitern an anderen Standorten berichtet. Vor dem Hintergrund solcher Entwicklungen musste die Implementierung des Integrationsfachdienstes zwangsläufig als ein weiterer Abbau zentraler Arbeitsbereiche der Schwerbehindertenvermittlung erlebt werden. Die zitierte Mitarbeiterin fährt fort:

„Und dann kam der Vorschlag Integrationsfachdienst. Und wir haben uns einfach unsere Arbeit weg genommen und in unserem Wirkungsfeld negativ beschnitten gesehen, ganz massiv negativ beschnitten gesehen, weil wir ganz einfach gesagt haben: hier machen andere unsere Arbeit und letztendlich die Grundtätigkeit für deren Arbeit müssen wir hier mit machen.“ AA14

1.3.2. Die Entwicklung der Kooperation mit den Arbeitsämtern

Akzeptanzprobleme in der Anfangsphase

Die Umsetzung der Bundesmodellprojekte kam für die meisten befragten Arbeitsamtsmitarbeiter überraschend. Fast alle Befragten fühlten sich unvorbereitet und vor vollendete Tatsachen gestellt. Es gab so gut wie keine bzw. nur sehr geringe Vorinformationen, so dass die Sachbearbeiter mit wenigen Ausnahmen von dem Vorhaben erst erfuhren, als bereits Standort, Träger und in einigen Fällen sogar die Rahmenvereinbarung fest standen. Sie mussten sich sehr kurzfristig mit dem Konzept „Integrationsfachdienst“ als solchem und mit ihrer eigenen Funktionen im Steuerungsteam auseinander setzen. In den Interviews mit den Arbeitsamtsmitarbeitern spiegelt sich diese vielfach vorgefundene Situation in Äußerungen wie den folgenden wider:

„Das Ganze kam holterdipolter.“ AA02

„Die Startphase war dadurch bestimmt, dass ich überrascht wurde.“ AA24

„Ich bin dort reingerutscht ohne Vorbereitung, ohne vorher eingebunden gewesen zu sein, sondern eigentlich war alles bereits besprochen von Seiten des Landesarbeitsamtes und der Hauptfürsorgestelle. (...) Man hat mich dazu geholt und da waren eigentlich alle Sachen weitestgehend erledigt. Der Träger war ausgesucht, zu dem Zeitpunkt war auch schon die Mitarbeiter-Auswahl getroffen, die Rahmenvereinbarung soweit fertig.“ AA09

An über einem Drittel der Standorte erfolgte die Auswahl der Träger ohne Beteiligung der zuständigen Arbeitsämter, an vier Standorten fand die Trägersauswahl gegen den Willen des betroffenen Arbeitsamtes statt.

Die ungenügende Einbindung und Information der an den Modellprojekten eigentlich Beteiligten führte auf Seiten der Arbeitsverwaltung zu teilweise erheblichen Akzeptanzproblemen in der Anfangsphase der Projekte. Entsprechende Hinweise finden sich in *allen* Interviews mit den 19 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Arbeitsverwaltung. Dabei wurden mehrere Aspekte genannt, die z.T. eng miteinander verknüpft sind.

Die meisten Interviewten nahmen die Implementation des IFD im Kontext einer – politisch gewollten – **Einschränkung eines wesentlichen Kompetenzbereiches der Bundesanstalt für Arbeit** wahr. Damit zusammenhängende Befürchtungen gehen zum Teil hin bis zu der Sorge um Personalreduktionen und die Angst um die eigene Stelle:

„Der Ehrlichkeit halber muss man sagen, dass natürlich von Anbeginn auch Vorbehalte und Ängste da waren, das darf man also überhaupt nicht verkennen. Man wusste eigentlich nicht so recht, was will man da installieren und hatte auch ein Stück weit Angst, dass man der Bundesanstalt das Wasser abgraben will. Das darf man gar nicht in Abrede stellen, dass das so gewesen ist.“ AA01

„Ich denke, da sind bei einigen Arbeitsamtsmitarbeiterinnen und –mitarbeitern Ängste um ihre eigene Existenz nach dem Motto: Wenn ich etwas von meiner originären Arbeit abgebe und andere machen das auch gut, wie weit soll das dann noch gehen? Irgendwann bin ich vielleicht ganz überflüssig.“ AA24

„Wir werden zur Zeit mit Arbeit zugeschüttet, wo man einfach das Gefühl hat: Will man uns in der Vermittlung massiv kaputt spielen und uns beweisen, dass wir nicht mehr arbeiten können, weil wir nicht mehr vermitteln können? So ist im Moment die Stimmung hier zur Zeit!“ AA14

Bei fast allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Arbeitsämter bestanden sehr deutliche Vorstellungen über wünschenswerte professionelle Standards der eigenen Arbeit. Dies bezog sich zum Beispiel auf eine bewerberbezogene und einzelfallorientierte Gestaltung der Vermittlung und die Notwendigkeit der Pflege von Arbeitgeberkontakten durch mehr Außendienst und Betriebsbesuche. Im Zusammenhang mit der Schaffung der Integrationsfachdienste befürchteten sie eine zunehmende **Erosion ihrer Zuständigkeiten** und die Reduktion der eigenen Arbeit auf vergleichsweise unattraktive verwalterische Aufgaben. Sie nahmen an, der Integrationsfachdienst solle gewissermaßen als eine Art „bessere Schwerbehindertenvermittlung“ installiert werden mit Arbeitsbedingungen, die sie für die eigene Tätigkeit als ideal ansehen würden.

„Insbesondere aus den Reihen der Schwerbehindertenvermittler waren schon Vorbehalte da, die auch nachvollziehbar sind. Wenn ich mir angucke, die personelle Ausstattung, die technische Ausstattung, ich sag mal des ‚Freischaffenden‘ in Führungsstrichen beim IFD, der hat schon einen Traumschlüssel, was die Betreuung angeht. Da hat schon der eine oder andere Kollege die berühmten dicken Backen gemacht.“ AA21

„Die Akzeptanz seitens des Arbeitsamts war nicht so gegeben, denn so ein Arbeitsvermittler hat natürlich auch Vorstellungen von seiner Tätigkeit, geht auch gerne in den Außendienst und einige haben nicht verstanden, dass uns eigentlich der Integrationsfachdienst Arbeit abnehmen und als verlängerter Arm dienen soll, sondern meinten, (...) eigentlich nehmen die uns den interessantesten Teil unserer Arbeit weg, nämlich den Arbeitgeberkontakt.“ AA07

„Gut, ich beneide den IFD halt für die Zeitressourcen, die sie zur Verfügung haben. Die Akquise würde ich wirklich gern auch betreiben, wann ich einen Tag Zeit nehme oder länger und dann für einen Bewerber über die Lande fahre und ins direkte Gespräch mit dem Arbeitgeber komme. Aber die hab ich nicht. So einfach ist die Formel.“ AA26

Die Hinzuziehung externer Dienste erschien den Fachleuten des Arbeitsamtes im Vergleich zu der Option einer **Verstärkung des internen Personals** wenig plausibel. Es wurde vielfach nicht verstanden, warum eine Ausgliederung von Tätigkeitsbereichen aus dem Arbeitsamt favorisiert wurde und nicht ein Ausbau eigener, bereits vorhandener Strukturen erfolgte. Insgesamt 14 (74 %) der 19 Befragten vertraten explizit die Einschätzung, dass eine Aufstockung der Schwerbehindertenvermittlung oder die Einrichtung amtsinterner Sonderpositionen zu einem besseren Effekt führen würde.

„Die Frage war: Warum beauftragt man jetzt Leute außerhalb des Arbeitsamtes mit der Vermittlung, obwohl es eigentlich ja ureigenste Sache der Arbeitsverwaltung war? (...) Und, ja, warum baut man hier nicht stellenmäßig aus? Da hätte man den gleichen oder vielleicht einen besseren Effekt. Ich sag das einfach mal so. Das waren sicher anfangs die Probleme. Das haben wir auch gemerkt in Gesprächen mit anderen Kollegen, anderen Ämtern, die das vielleicht teilweise noch viel enger gesehen haben, weil sie vielleicht auch weniger Vertrauen in diese Institution des IFD hatten. Teilweise kam's auch bis hin zum Verweigern, also bis zur Blockade.“ AA01

„Für diese Arbeit, die hier im Schwerbehindertenbereich bewältigt werden soll, haben wir offiziell eine halbe Stelle. Dass man hier mehr machen und intensiver arbeiten könnte, das wissen wir auch selber schon lange. (...) Wenn zwei zusätzliche Kollegen speziell mit diesem Schwerpunkt bei uns auf dem Arbeitsamt eingestellt werden würden und sie die Kompetenz hätten, über Finanzprogramme zu entscheiden, wenn sie hier die EDV nutzen könnten und kurze Wege hätten, das wäre wirklich effektiv. Diese Meinung gibt es und sie ist auch nicht ganz unberechtigt, zumal wenn man auch noch die Verwaltungsschiene bedenkt, die in so einem Dienst aufgebaut werden muss. Da sagen wir natürlich, wenn da nur ein Teil der Stellen beim Arbeitsamt landen würde, dann würden wir das so gut bzw. noch besser machen.“ AA07

„Die Idee Integrationsfachdienst ist im Arbeitsamt mit gemischten Gefühlen aufgenommen worden. Natürlich war unser erster Eindruck, dass mehr dabei herausgekommen wäre, wenn man das Geld für zusätzliche Stellen beim Arbeitsamt hergenommen hätte. Weil man sich vorgestellt hat, dass es Probleme macht, jemand Neues in die Arbeitsvermittlung herinzuholen, der nicht viel von diesem Geschäft versteht. (...) Und ob es nicht günstiger gewesen wäre, für diese Aufgaben sogenannte Projektvermittler einzusetzen, wie wir es in anderen Bereichen im Arbeitsamt jetzt auch haben, ob da das Geld nicht besser angelegt wäre.“ AA19

Insgesamt veranschaulichen die Gesprächsausschnitte in ebenso prägnanter wie nachvollziehbarer Weise, wie sehr sich die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsämter in der Anfangsphase durch die Schaffung der Integrationsfachdienste in ihrer eigenen beruflichen Identität und Professionalität in Frage gestellt sahen. Wenn vor allem in der Startphase Probleme und Konflikte zu Reibungsverlusten in der Zusammenarbeit von Integrationsfachdiensten und Arbeitsverwaltung führten, so nicht zuletzt deshalb, weil auf Seiten des Arbeitsamtes kaum jemand davon überzeugt war, dass damit ein richtiger Weg beschritten wird. Dennoch mussten die Mitglieder der Steuerungsteams, die eine besondere Verantwortung für die Durchführung der Projekte hatten, gegebenenfalls eigene Vorbehalte zurück stellen, um ihre Aufgabe sinnvoll wahrnehmen zu können. Erschwert wurde ihnen dies dadurch, dass sie sich auch innerhalb des Amtes über kritische Kommentare hinweg setzen und zusätzliche erhebliche Überzeugungsarbeit leisten mussten:

„Es war für mich sehr schwer, meinen Mitarbeitern in den Nebenstellen und den Mitarbeitern bei einer Regionalkonferenz der Reha/SB-Mitarbeiter zu vermitteln, warum der IFD für uns wichtig ist. Ich hab mich selber auch erst zu dieser Meinung durchringen müssen. Ich hab's dann auch letztendlich irgendwo für mich so entschieden: ‚Jawohl das ist eine hilfreiche Sache, die uns unterstützt‘, und bin aber dann auf die gleichen Argumente, die bei mir am Anfang meine Ablehnung ausmachten, bei meinen Kollegen gestoßen.“ AA14

„Eine Zeit lang war es ein wichtiger Part, den ich zu leisten hatte, dass ich meine Kollegen ständig überzeugen musste, dass der Dienst eben noch im Aufbau begriffen ist, dass es nicht an bösem Willen liegt, sondern an noch zu sammelnder Erfahrung und dass die Zusammenarbeit sicherlich noch besser wird.“ AA07

Die anfänglichen Akzeptanzprobleme reduzierten sich im Verlauf der zunehmenden praktischen Zusammenarbeit mit den Integrationsfachdiensten beträchtlich und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung veränderten durchweg ihre Haltungen ge-

genüber diesem Instrument. Wie und in welchem Ausmaß das jeweils der Fall war, blieb allerdings stark abhängig davon, welche konkrete Ausgestaltung das Modellprojekt am jeweiligen Standort erfuhr, wie sehr die Tätigkeit des jeweiligen Integrationsfachdienstes die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter überzeugte und ob für das Arbeitsamt zu im weiteren Verlauf eine Entlastung durch die Kooperation mit dem IFD absehbar war.

Anfängliche Mehrbelastung der Arbeitsamtsmitarbeiterinnen und –mitarbeiter

Die neu in den Integrationsfachdiensten beschäftigten Beraterinnen und Berater verfügten anfangs meist nicht über ausreichende Kenntnisse des Schwerbehinderten-, des Rehabilitations- und des Arbeitsförderungsrechtes, ebenso wenig waren sie mit den Einzelheiten der Arbeitsweise von Arbeitsamt und Hauptfürsorgestellen vertraut. Aus diesem Grund organisierten die kooperierenden Behörden an nahezu allen Standorten eine Art **Fortbildung für die IFD-Mitarbeiter**. Mit zum Teil erheblichem Engagement wurden Schulungsangebote gemacht, in deren Verlauf die IFD-Beraterinnen und –Berater ihre Kenntnisse erweitern konnten. Eine Arbeitsamtsmitarbeiterin schildert dies wie folgt:

„Wir haben hier richtig Termine vorgegeben, wo wir die Fachberater zu gesetzlichen Grundlagen geschult haben. Wir sind mit den einzelnen Herrschaften die gesamten Förderkataloge, das ganze Sozialgesetzbuch, das Arbeitsförderungsgesetz, die ganzen Leistungen nach dem Schwerbehindertengesetz durchgegangen. Wir haben sie zu Kündigungsschutzverhandlungen mitgenommen - also mehr konnte man einfach nicht machen.“
AA20

Solche Schulungen fanden in Form von Hospitationen an einem Großteil der Standorte sowohl im Arbeitsamt als auch in den Hauptfürsorgestellen statt. Sie hatten meist eine Dauer von ca. einer Woche und wurden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Integrationsfachdienstes als äußerst hilfreich und produktiv bewertet, führten sie doch dazu, die Fachberater für die Arbeitsweisen und Abläufe der Behörden zu sensibilisieren, mit denen sie in ihrer täglichen Arbeit zu tun hatten. Auch auf Seiten der Behörden trugen diese persönlichen Kontakte zu einem größeren Verständnis für die Arbeit der Integrationsfachdienste bei. Allerdings steht ebenso außer Frage, dass durch derartige Schulungen und Hospitationen, aber auch durch wiederholte telefonische Nachfragen von Seiten des IFD für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Arbeitsamtes eine spürbare Mehrbelastung entstand, die keineswegs immer positiv aufgenommen wurde:

„Dann mussten die IFD-Mitarbeiter erst einmal in Bezug auf die ganzen Förderleistungen des Arbeitsamts geschult werden und lernen, dass man bestimmte Sachen nur in Aussicht stellen kann und dass das mit dem Arbeitsamt abgesprochen werden muss. Es fanden also Schulungen statt. Die Kollegen waren teilweise in den Ämtern, in der Sachbearbeitung (...). Das hat alles sehr viel Zeit gekostet.“ AA09

„Da gab's dann zwischendrin so eine Phase, als der IFD seine Arbeit richtig aufgenommen hatte, aber noch nicht 100%ig sattelfest war und eigentlich auch nicht sein konnte, wo die Stimmung so im Haus den IFD-Mitarbeitern gegenüber alles andere als positiv war. So nach dem Motto: ‚Die haben da wirklich das absolute Sahneleben mit ihren 100 Leuten, die sie da zu zweit betreuen. Und, ne – wo sie uns eigentlich entlasten sollen, im Gegenteil, rufen die noch fünfmal am Tag an. Da kann ich die Arbeit auch gleich selber machen.“
AA21

„Anfangs waren ja doch häufige Rückfragen – in der ersten Phase sicherlich täglich – erforderlich, so dass es anfangs sicherlich schon eine Mehrbelastung war.“ AA22

Mehraufwand für die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung entstand auch insofern, als amt-sintern und mit dem Integrationsfachdienst grundsätzliche **Spielregeln und Verfahren**

der Kooperation auszuhandeln waren. In Frage kommende Klienten mussten gesucht werden, Informationswege waren neu zu bahnen.

„Am Anfang war es schon eine zusätzliche Belastung. Denn man musste ja irgendwo einen Anschub machen. Das heißt, da mussten z.B. die Vermittler ihre Bewerber noch einmal sichten, mussten überlegen, wen möchte ich jetzt an den Integrationsfachdienst übergeben. Das war also sehr viel Arbeit. Dann die Gespräche mit den Integrationsfachdienstmitarbeitern, außerdem mussten sie Einladungen von Klienten veranlassen und zusammen Gruppeninformationsveranstaltungen durchführen. Da war also am Anfang sicherlich überhaupt kein Entlastungseffekt zu spüren.“ AA24

Bei der Entwicklung von Verfahren und Strukturen der Kooperation zwischen Integrationsfachdienst und Schwerbehindertenvermittler spielte die Arbeitsteilung im Hinblick auf die **Beratung von Arbeitgebern über Fördermittel** eine besondere Rolle. Zwar wird in den Hinweisen geregelt, dass vom Integrationsfachdienst „keine Förderzusagen getroffen werden dürfen“ (Zf. 2.4), dennoch konnte die Frage der Förderung von Arbeitsverhältnissen als solche nicht völlig aus der Tätigkeit der Integrationsfachdienste ausgeklammert bleiben. Da Fördermittel eine Anreizwirkung für potentielle Arbeitgeber haben sollen, um schwerbehinderte Menschen einzustellen, sind sie ein wichtiger Bestandteil von Akquisegesprächen. Zwar kann der Fachdienst keine Zusagen machen, da dies der Arbeitsverwaltung vorbehalten bleiben muss, aber er sollte dennoch den Betrieb hinreichend konkret über entsprechende Möglichkeiten informieren können. Eine Arbeitsamtsmitarbeiterin hierzu:

„In einer allgemeinen, unverbindlichen Form sollen die IFD-Mitarbeiter über Fördermöglichkeiten beraten. Damit habe ich überhaupt keine Probleme. Dann aber auch mit der entsprechenden Voraussetzung, dass man sich mit den Förderarten und -möglichkeiten beschäftigt und nicht einfach aus dem Hören-Sagen eine Information an den Arbeitgeber weiter gibt, die man nicht verantworten kann. (...) Da jeder Fall anders zu behandeln ist, bin ich der Meinung, dass die konkrete Beratung der Arbeitgeber, wenn's tatsächlich so weit ist, nur vom Vertreter des Arbeitsamtes gemacht werden darf. (...) Aber wenn jemand in der Beratung allgemein dem Arbeitgeber sagt: ‚Da könnte eine Kombination aus diesen Förderarten zustande kommen‘, oder: ‚Die Höhe könnte liegen zwischen dem und dem Betrag‘, dann habe ich damit überhaupt keine Probleme.“ AA14

Nach Angaben mehrerer Arbeitsämter resultieren jedoch immer wieder Probleme daraus, dass Arbeitgeber bei dem Abschluss von Arbeitsverträgen auf Lohnkostenzuschüssen insistierten, die ihnen vom IFD avisiert worden seien, vom Arbeitsamt aber nicht bewilligt werden konnten. Es sei dahin gestellt, ob – entgegen den Förderrichtlinien – wirklich konkrete Förderzusagen gemacht wurden oder ob die Problematik eher in der kommunikativen Dynamik von Akquisegesprächen mit dem Arbeitgeber lag. Arbeitgeber sind mit Fragen der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Integrationsfachdienst und Arbeitsamt nicht vertraut und eine Beratung über grundsätzliche Fördermöglichkeiten, zumal wenn sie nicht ausdrücklich als solche ausgewiesen wurde, wird schnell als Zusage bewertet oder kann zumindest Erwartungshorizonte abstecken, die sich dann mitunter als sachlich nicht gerechtfertigt erweisen:

„Da sind Versprechungen gemacht worden aus Unwissenheit, die eben grundsätzlich möglich waren, aber von Fall zu Fall immer unterschiedlich entsprechend angewandt und ausgelegt werden müssen. Es kam dann vor, dass der Arbeitgeber ganz einfach voraussetzte: ‚Das hat mir die Kollegin Soundso gesagt und das will ich jetzt!‘“ AA14

„Auch hier haben sich die vom IFD schon mehrmals die Finger verbrannt, dass sie was zugesagt haben, was nicht eingehalten werden konnte. (...) Das ist natürlich dann ein unliebsames Erlebnis auch dem Arbeitgeber gegenüber und deswegen haben die auch gelernt. Nun wird jeder Fall mit mir abgesprochen und wir klären dann im Vorfeld tatsächlich, ob wir das, was wir versprechen, auch wirklich halten können.“ AA26

So versuchten manche Arbeitsämter dem Problem falscher Beratung über finanzielle Zuschüsse dadurch zu begegnen, dass dem Integrationsfachdienst mit der Beauftragung zur Betreuung eines Menschen mit Behinderung bereits ein grober Aufriss von in diesem Einzelfall denkbaren Fördermöglichkeiten zur Verfügung gestellt wurde. Aber auch dieses Verfahren bewährte sich wegen der Abhängigkeit der Förderungen von den Gegebenheiten des konkreten Arbeitsplatzes bzw. Arbeitgebers nur begrenzt. Und so entstanden Mehrbelastungen für Arbeitsverwaltung daraus, dass Leistungen zur Förderung der Einstellung und Beschäftigung Schwerbehinderter sowohl dem IFD als auch dem Betrieb auseinander zu setzen waren, in Einzelfällen aufreibende Verhandlungen über die korrekte Höhe von Fördermitteln geführt werden mussten und dazuhin meist die administrative Abwicklung der Bezuschussung beim Arbeitsamt verblieb. Die Hoffnungen mancher Mitarbeiter auf eine Entlastung bei der Vorbereitung der Förderanträge (Ausfüllen der Formulare, Beibringen der notwendigen Unterlagen usw.) durch den Integrationsfachdienst haben sich nicht immer erfüllt:

„Wir haben hier eine entscheidende Entlastung erwartet und die ist nicht eingetreten. Ich muss immer noch nach wie vor selber die Fördermöglichkeiten abchecken, muss mein Förderungspaket schnüren oder die Fördermöglichkeiten darstellen. Ob ich die jetzt dem Arbeitgeber darstelle oder dem Integrationsfachdienst, das ist ja unterm Strich egal.“ AA26

„Es war ein Problem, dass der Integrationsfachdienst die Arbeitsverhältnisse anbahnt, dass dann aber Förderleistungen bewilligt werden müssen und der Arbeitsvermittler den ganzen Schreibkram und u.U. sogar einen Haufen Ärger damit hat. Wenn etwas vom Integrationsfachdienst z.B. nicht beachtet wurde, dann kann es sein, dass derjenige sehr viel Arbeit damit hat, die nicht angefallen wäre, wenn er sie gleich selbst gemacht und sie nicht den Umweg über den Dienst genommen hätte.“ AA69

„Es ist schon ein Problem für die Leute vom Integrationsfachdienst einen Antrag vollständig ausgefüllt wieder abzugeben. (...) Es klappt zwei Mal und beim dritten Mal, vierten, fünften Mal geht's wieder schief. Es ist eine Sisyphusarbeit! Die machen wir dann, wir schicken die Anträge noch mal raus, wir machen Außendienst. Ich hab vorige Woche zwei Außendienste machen müssen, weil dem Arbeitgeber wieder nur ein Teil der ganzen Informationen rübergereicht wurde.“ AA14

Von der Mehrheit der interviewten Arbeitsamtsmitarbeiter wurde registriert, dass sich entsprechende Unsicherheiten und Irritationen mit der Zeit reduzierten. Es blieb jedoch an einigen Standorten die Beratung über Fördermöglichkeiten und die Bewilligung von Fördermitteln als grundsätzliches Koordinationsproblem bestehen. Auf der anderen Seite entwickelten sich jedoch ebenso Kooperationsformen, deren Vorteile für die Arbeitsamtsmitarbeiter tatsächlich darin lagen, dass für sie die praktischen Betreuungs- und Vermittlungsleistungen entfallen, wenn der Integrationsfachdienst diese Aufgaben gegenüber Klient und Betrieb übernimmt. Deshalb konnte auch das Arbeitsamt in diesen Fällen in der Tätigkeit des IFD Entlastung im Hinblick auf die eigenen Aufgaben sehen.

Fortschritte in der Zusammenarbeit

Positive Veränderungen in der Akzeptanz des Integrationsfachdienstes durch die Arbeitsämter wurden vor allem durch die Entwicklung von Verfahrensweisen befördert, mit denen die **Kooperation strukturiert und regelmäßige Kontakte gesichert** wurden. In diesem Zusammenhang wurde die wachsende Transparenz der Arbeit des Integrationsfachdienstes als wesentliche Grundlage für eine sinnvolle und effektive Zusammenarbeit genannt. Umgekehrt erleichterte der sich vertiefende Einblick in die Arbeitsweise der Arbeitsverwaltung den Integrationsfachdiensten die Intensivierung der Kooperationsbeziehungen.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Arbeitsamtes, die anfänglich grundsätzliche Bedenken hatten, konnten sich auf dieser Basis mit der neuen Situation zunehmend arrangieren. Trotz vorhandener Vorbehalte wurde in pragmatischer Weise ein konstruktiver Umgang mit dem Faktum Integrationsfachdienst angestrebt, wie den folgenden beispielhaften Äußerungen zu entnehmen ist:

„Wir blockieren das nicht. Ich habe damit insofern kein Problem, als ich sage, ich kann hier nicht meine Emotionen leben. Wir müssen hier schauen, dass wir vorankommen. Und deshalb habe ich gesagt, wenn wir es schon machen, dann will ich sehen, dass wir es so gut wie möglich mit dem Dienst zusammen machen.“ AA07

„Wenn es den Dienst schon gibt, dann wollten wir ihn auch positiv nutzen. Wir wollten ihn nicht auflaufen lassen. Wir haben die Einarbeitung organisiert. Ich habe sehr viel Zeit investiert. Wir sind im Amtsbezirk herumgereist, haben den Dienst bei Kollegen vorgestellt. Wir haben versucht, Vereinbarungen zu treffen, wie wir die tägliche Arbeit auf die Reihe bekommen und haben erst einmal diese ganzen Kooperationsgeschichten - mit wem arbeitet der Dienst zusammen - versucht zu installieren.“ AA07

Eine andere Mitarbeiterin der Arbeitsverwaltung formuliert in diesem Zusammenhang:

„Was nützt uns das Heulen und Zähneknirschen? Wir sind nicht gerade eine geliebte Behörde und müssen eben einfach damit leben, dass Politiker nicht darauf bedacht sind, unsere Personalausstattung auszuweiten, sondern dass wir mit den vorhandenen Ressourcen das Bestmögliche für unsern Kunden machen. Wenn wir es selber nicht leisten können, dann müssen wir schauen, wie wir Hilfe von außen bekommen.“ AA24

Die Herausbildung einer „Kooperationskultur“, die sowohl die beschriebenen pragmatischen Einstellungen wie auch für alle Seiten eindeutige Verfahrenswege und eine klare Definition der jeweiligen fachlichen Zuständigkeit beinhaltete, führte in der Regel dazu, dass sukzessive für die Arbeitsamtsmitarbeiter tatsächlich eine **Entlastung** durch den Integrationsfachdienst spürbar wurde:

„Ja, und dann konnten unsere Regelungen nachher ins Tagesgeschäft eingebaut werden. Im Grunde genommen haben die Mitarbeiter hier im Arbeitsamt jetzt die Möglichkeit, bei jeder Arbeitslosmeldung mit zu überlegen: ‚Kann ich mich jetzt selber um diesen Fall kümmern oder sollte ich ihn dem IFD vorstellen?‘ (...) Und dann sind nur noch kleine verwaltungstechnische Dinge zu leisten.“ AA24

„Die zusätzliche Belastung ist eigentlich kein Thema mehr. Zum einen sehen die Kollegen aus dem Vermittlungsbereich schon, dass die Ergebnisse des IFD durchaus sehenswert sind, und zum anderen ist einfach, ich sag mal die Rechtssicherheit, bei den Mitarbeitern des Integrationsfachdienstes größer geworden.“ AA21

Frage: „Würden Sie sagen, dass der erhoffte Unterstützungseffekt, der intendiert war, in ihrem Fall eingetreten ist?“ „Ja, auf jeden Fall. Weil ja klar ist, es sind die schwierigen Fälle, die wir in IFD-Betreuung geben, d.h. die benötigen eine intensive Betreuung und eine Begleitung, praktisch ein An-die-Hand-Nehmen. (...) Und dieser Zeitaufwand ist uns gar nicht möglich.“ AA10

Im Sinne des letzten Zitates konnten etwa zwei Drittel der befragten Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitsämter die Integrationsfachdienste nach einer Zeit der Anlaufschwierigkeiten als eine hilfreiche Ergänzung des eigenen Vermittlungsangebotes für Schwerbehinderte erkennen. Sie bringen zum Ausdruck, dass der Dienst Leistungen und auch Erfolge realisieren kann, die dem Arbeitsamt für einen Personenkreis, der intensive Betreuung benötigt, selbst nicht möglich sind. Damit zusammenhängend bildete sich ein Vertrauen in die Professionalität des Dienstes heraus, die diesem eine relative Autonomie in der Umsetzung des Betreuungsauftrages zugestand. Dadurch wurden die für den Einzel-

fall notwendigen Vorgaben, Konfliktpotentiale und ständiger Rückkopplungsbedarf minimiert.

An knapp einem Drittel der Standorte vertraten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine andere Auffassung: Sie plädierten für eine sehr detailliert vorgegebene Beauftragung des Integrationsfachdienstes für jeden einzelnen Klienten und erwarteten eine passgenaue Umsetzung. In diesen Fällen war also die Spanne für die Entwicklung eigener Betreuungsformen und –standards für den IFD stark eingeschränkt. Ob dies geschah, weil seitens der Arbeitsverwaltung eine mangelnde Fachlichkeit des Dienstes wahrgenommen wurde oder weil die Gewährung von Handlungsspielräumen nicht dem Auftragsverständnis des Arbeitsamts entsprach, – in der Konsequenz ergaben sich jeweils keine Entlastungseffekte. Dies gilt natürlich insbesondere dann, wenn der zuständige Schwerbehindertenvermittler nach wie vor die dem IFD zugewiesenen Fälle parallel in der gleichen Intensität betreut:

„Am Anfang hieß es, wir liefern die Klientel und um alles andere kümmert sich der IFD. In Wirklichkeit ist es so, dass ich mehr Zeit für den IFD verbrauche, als ich mir je gedacht habe und das also doch sehr viel Arbeit mit sich bringt. Einfach einmal die Vorgaben zu machen, was ich mir erwarte, dann auch dass die Arbeit entsprechend dokumentiert wird und dann auch das, was vom IFD kommt entsprechend umzusetzen und weiterzugeben.“ AA13

„Also eine Entlastung ist da effektiv nicht eingetreten. Ich halte nach wie vor zu meinen Bewerbern Kontakt. Es ist nicht so, wenn jetzt jemand durch den IFD betreut wird, dass da bei mir die Fäden durchtrennt sind. Sondern den lade ich nach wie vor regelmäßig ein, wie die Bewerber das auch gewohnt sind. Daran hat sich nichts geändert.“ AA26

Unmittelbare Voraussetzung für das Eintreten eines Entlastungseffektes ist demnach die Gestaltung eines Kooperationsverhältnisses, in dem der Integrationsfachdienst seine spezifische Leistungsfähigkeit im Zuge relativ autonomer Arbeit mit den Klientinnen und Klienten zur Geltung bringen kann. Solange eine sehr enge Anbindung an die Arbeitsverwaltung besteht, die den Charakter engmaschiger Steuerung oder sogar Kontrolle hat, besteht die Gefahr, dass einerseits der IFD seine Möglichkeiten nicht voll entfalten kann und andererseits eher der Effekt einer Mehrbelastung für die Arbeitsamtmitarbeiterinnen und -mitarbeiter eintritt. Es sind demnach doppelte Voraussetzungen für das Entstehen einer für beide Seiten befriedigenden Zusammenarbeit zwischen Arbeitsamt und Integrationsfachdienst notwendig: Auf der einen Seite sind Professionalität und Engagement der Beraterinnen und Berater beim IFD unverzichtbar. Auf der anderen Seite – so zeigen die Praxiserfahrungen – zeitigt die Kooperation dann bessere Ergebnisse, wenn Verfahrensregelungen praktiziert werden, die dem Integrationsfachdienst in dem Maße Gestaltungsspielräume überlassen, die für eine adäquate Umsetzung der mit den Klienten erarbeiteten beruflichen Integrationsperspektiven erforderlich sind.

Gesamtbewertung der IFD-Arbeit durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsämter

Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich die verbreiteten anfänglichen Vorbehalte im Laufe der Zusammenarbeit mit dem IFD reduzierten. Dennoch wurde die Arbeit der Integrationsfachdienste an den einzelnen Standorten ganz unterschiedlich bewertet. Das Spektrum reicht von der Aussage, dass der Dienst mittlerweile sehr gute Arbeit leiste und tatsächlich eine Entlastung darstelle, bis hin zu der Auffassung, dass auch in Zukunft nicht viel von dieser Institution zu erhoffen sei.

Die Einschätzungen der Dienste durch die Arbeitsämter variiert sehr stark mit den zugrunde gelegten Erfolgskriterien. An einer Reihe von Standorten steht vor allem das quantitative Kriterium der Vermittlungszahlen im Vordergrund. Ein positiv und als erfolgreich bewerteter Integrationsfachdienst kann demnach eine hohe Zahl von Arbeitsverhält-

nissen für Männer und Frauen mit Behinderung nachweisen, eher negativ und weniger erfolgreich sind dagegen Dienste, die nur eine geringe Zahl von Vermittlungen erzielen. Damit werden die Dienste mit einem Maßstab gemessen, der in gleicher Weise als Erfolgskriterium für die Schwerbehindertenvermittlung des Arbeitsamtes Verwendung findet. Neun (47 %) der 19 befragten Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung relativieren allerdings eine allein an Vermittlungszahlen orientierte Bewertung der Leistung des Integrationsfachdienstes und sehen vor allem drei wesentliche Aspekte, durch die sich die Leistung des Integrationsfachdienstes auszeichnet:

- **Ansprechpartner für Schwerbehinderte mit besonderem Betreuungsbedarf:** Neun befragte Vertreter der Arbeitsämter stimmen in der Einschätzung überein, dass Integrationsfachdienste grundsätzlich anders arbeiten können als sie selbst und deshalb einem besonderen Personenkreis von Schwerbehinderten gerecht werden können. Damit wird das fachliche Konzept des Dienstes zu einem wesentlichen Kriterium der Bewertung:

„Für eine ganz spezielle Klientel kann ich mir vorstellen, dass der Rahmen ein günstigerer ist. Bei einem Sprechtag bei einem Arbeitsvermittler sind solche Leute natürlich nicht gut aufgehoben.“ AA16

„Bewährt hat sich, dass die Leute, die zum Integrationsfachdienst geschickt wurden, dort einen Ansprechpartner haben, der auch da ist und Zeit hat, der vernünftige Rahmenbedingungen hat, um etwas qualitativ in verschiedene Richtungen zu machen. Die können eben mit manchen Behinderten auch noch mehr zu machen als das, was wir können.“ AA14

„Der Dienst kann nicht mehr leisten als das Arbeitsamt, er hat aber mehr Möglichkeiten intensiver zu arbeiten. Er kann anders vorgehen. (...) Er kann schneller und intensiver ran gehen.“ AA09

- **Abklärungs- und Vorbereitungsleistungen:** Als eine weitere Spezifität der Angebote des Integrationsfachdienstes wird die Funktion einer gründlichen Abklärung der Leistungsfähigkeit eines Klienten und die Beantwortung der Frage, inwieweit jemand überhaupt auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelbar ist, angesehen. Dazuhin verfügt der Dienst über die Möglichkeit, Klienten bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen zu unterstützen und sie auf die Bewerbungssituation vorzubereiten:

„Der Erfolg des Integrationsfachdienstes lässt sich nicht nur an der Vermittlung in Arbeit messen. Für mich ist es bereits ein Erfolg, wenn ich weiß, inwieweit der Klient noch leistungsfähig ist. Wenn mir das der Dienst austestet, wenn ich weiß, wo ich ansetzen kann, dann ist das für mich bereits ein Erfolg. Und dann hat sich der Integrationsfachdienst rentiert.“ AA19

„Erfolg ist für mich auch, wenn ich durch die Arbeit des Integrationsfachdienstes weiß, was ich mit dem Klienten in Zukunft machen kann, wenn er saubere Bewerbungsunterlagen hat. Was kann ich mir Schöneres wünschen, als dass er endlich einmal alle Arbeitszeugnisse beisammen hat, dass er einen sauberen Lebenslauf geschrieben hat, dass er weiß, wie er sich in einem Vorstellungsgespräch präsentieren muss? Auch das ist für mich ein Erfolg des Integrationsfachdienstes, wenn er mir die Klienten für ein Vorstellungsgespräch fit macht.“ AA10

- **Nachgehende Betreuung:** Von einigen Befragten wurde darauf hingewiesen, dass der Prozess der Integration Schwerbehinderter auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht mit der Vermittlung abgeschlossen ist. Für die Arbeitsverwaltung ist eine weitergehende Begleitung nach einer Arbeitsaufnahme nicht leistbar, deshalb wird die Unterstützung, die der Integrationsfachdienst im Bereich einer nachgehenden Betreuung leisten kann, positiv gesehen:

„Vorteile gibt es sicherlich, das denke ich schon, gerade wenn ich an nachgehende Betreuung nach einer Arbeitsaufnahme denke. Für manche Personen ergibt sich da ein Bedarf. Dass man sich auch noch so im Nachhinein um die Leute kümmert, das wäre sicherlich so vom Arbeitsamt in der Form mit dem jetzigen Personal eben nicht zu leisten. Ich denke, dass manche Behinderte, gerade z.B. Lernbehinderte oder geistig eher Zurückgebliebene, doch eine intensivere Betreuung auch am Arbeitsplatz benötigen.“ AA22

Trotz der beschriebenen wahrgenommenen Vorteile und der durchgängigen Verbesserung der Kooperation sind für einen größeren Teil der Arbeitsamtsmitarbeiter die von ihnen genannten prinzipiellen Probleme nicht gegenstandslos geworden. Zusammengefasst beurteilen deshalb von den 19 Gesprächspartnern

- 9 (47 %) den Dienst deutlich positiv,
- 4 (21 %) kommen zu einer ambivalenten Einschätzung und
- 6 (32 %) ziehen ein insgesamt negatives Fazit.

Wenig Unterschiede bestehen dagegen hinsichtlich der Frage, ob es nach Auffassung der Arbeitsamtsmitarbeiter und –mitarbeiterinnen sinnvoller sei, zur Verbesserung der beruflichen Integrationschancen von Schwerbehinderten einen externen Dienst einzurichten oder aber **intern die Planstellen des Arbeitsamtes aufzustocken**.

Mit 15 (79 %) der 19 Befragten würde die große Mehrheit nach wie vor einer personellen Stärkung der Schwerbehindertenvermittlung den Vorzug geben. Die im Folgenden ausführlich zitierten Interviewpassagen aus verschiedenen Arbeitsämtern bieten einen repräsentativen Überblick über das Spektrum der in diesem Zusammenhang auftauchenden Argumentationen:

„Wenn man mal die Zahlen vergleicht, könnte man schon auf die Überlegung kommen, ob der Integrationsfachdienst eine Existenzberechtigung hat (...) und ob es nicht besser gewesen wäre, jetzt die Vermittlung für Schwerbehinderte bei den Arbeitsämtern zu stärken. Schon allein aus dem Grund heraus, weil die Kollegen Schwerbehindertenvermittler halt das ganze Förderungsspektrum drauf haben, und hier das führt doch zu ständigen Reibungsverlusten, weil eine ständige Information fließen muss, eine ständige Absprache, die ja wiederum auch Zeit bindet und nicht entlastet, so wie man das eigentlich erhofft hat.“ AA26

„Ich denke, das müsste man so ein bisschen trennen, dass man halt auch so sagt, so eine Art Arbeitsassistent für die erste Zeit der Einarbeitung für manche Arten von Behinderungen - das wäre sicherlich schon in irgendeiner Form sinnvoll. Aber ansonsten denk ich, mit ein zwei Stellen mehr beim Arbeitsamt wäre sicherlich der Erfolg eigentlich noch größer, was Vermittlungen in Arbeit anbelangt.“ AA22

„Die Erhöhung der Stellen im Arbeitsamt wäre natürlich aus meiner Sicht die einfachere und unter'm Strich auch bessere Lösung. Nur ich denke, das macht wenig Sinn an irgendwelchen Luftschlössern rumzudenken, die aus meiner Sicht nicht realisiert werden.“ AA21

„Also mir wäre die Variante, zusätzliche Kräfte am Arbeitsamt lieber gewesen, das gebe ich ehrlich zu. Ich denke schon, dass der IFD uns entlasten wird, weil er ja zu Dingen kommt, zu denen wir nicht in der Lage sind. Aber warum sind wir dazu nicht in der Lage? Eigentlich weil Personal fehlt, weil die Mitarbeiter so belastet sind, dass sie sich nicht entsprechend kümmern können.“ AA09

„Ich bin nach wie vor der Meinung, auch nach fast zwei Jahren Modellphase, dass wenn diese zwei Mitarbeiter des IFDs direkt beim Arbeitsamt angesiedelt gewesen wären, das effizienter gewesen wäre: die Einarbeitung viel intensiver, der Austausch der Informationen viel intensiver, die Kompetenz kurzfristig zu entscheiden, viel effizienter. Und auch wenn man die Kosten ansieht, dann wäre das auf die Fläche gesehen sicherlich kostengünstiger so etwas einzurichten, wenn man das direkt beim Arbeitsamt ansiedelt. Das wäre für mich der große Wurf gewesen. (...) Jetzt versucht man mühsam, die Zusammengehörigkeit nach

außen hin zu demonstrieren, damit der Arbeitgeber nicht allzu verwirrt ist, wie viele Dienste denn hier herum geistern und sich in der Vermittlung tummeln.“ AA07

„Wenn wir die insgesamt sechs Leute des IFD bei uns hätten, das würde für uns doppelte personelle Ausstattung bei den SB-Vermittlern bedeuten. Dann würde der ganze Scheiß <sic!> wegfallen. Wir haben ja eine automatische Statistik, wir bräuchten keine Berichte. (...) Wenn man den Sprechtag dann anders gestalten könnte, z.B. terminierte Beratung statt alle Leute ständig beim Vermittler, dann könnte ja der andere Vermittler, der davon entlastet ist, dann wirklich vieles besser machen. Man hätte jemanden, der draußen herumfährt, der Gruppeninfos mit Arbeitgebern macht, der sofort als Ansprechpartner da ist, wenn er gebraucht wird.“ AA08

Die erhofften Vorteile einer Verbesserung des Personalschlüssels im Amt werden, nimmt man die zitierten Argumentationen in ihrer Gesamtheit, vor allem in fünf Gesichtspunkten gesehen:

- Die **Vermittlungsergebnisse** wären mindestens ebenso gut, wenn nicht besser als die des Integrationsfachdienstes.
- Der **Aufwand für die Abstimmungs- und Koordinationserfordernisse** (Beauftragung und Ergebniskontrolle, Koordination und Überwachung des förderrechtlichen Aspektes, Berichtswesen) mit externen Dritten könnte entfallen.
- Die **Flexibilität der Betreuung**, die aufgrund der kurzen Wege innerhalb desselben Hauses gegeben ist, könnte zu einem wesentlich effizienteren Arbeiten beitragen.
- Das **Image der Beratungsangebote** sowohl für arbeitssuchende Schwerbehinderte als auch für Arbeitgeber ließe sich qualitativ entschieden verbessern. Dies ließe sich beispielsweise erreichen durch die Einführung einer terminierten Beratung (anstelle der meist üblichen allgemeinen Sprechstunden mit erheblichen Wartezeiten für die Arbeitslosen) und die Intensivierung von Außendienstesätzen in Betrieben.
- Das Problem der weiteren **Zersplitterung der Kooperationspartner** von Arbeitgebern – über Arbeitsämter, Bildungsträger und sonstige freie Träger hinaus –, das mit der Schaffung des IFD als weiteren Ansprechpartner einhergeht, ließe sich vermeiden.²⁹

Als **Fazit** lässt sich festhalten: Der Gesamteindruck, der sich aus den Einschätzungen und Bewertungen der interviewten Arbeitsamtsmitarbeiter und –mitarbeiterinnen ergibt, bleibt ambivalent. Zwar wurde deutlich, dass sich an fast allen Standorten nennenswerte Verbesserungen in der Kooperation und eine Reduktion anfänglicher Akzeptanzprobleme ergaben. Allerdings drängt sich der Eindruck auf, dass dem nur zum Teil eine explizite Wertschätzung des fachlichen Konzepts der Integrationsfachdienste und seinem Angebot von trägerübergreifenden Leistungen zugrunde liegt. Die Einschätzungen und Bewertungen der Arbeitsamtsangehörigen sind vielmehr in hohem Maße durch eine ressortspezifische, d.h. an den eigenen Zuständigkeiten, Erfolgskriterien und Arbeitsstandards orientierten Sichtweise bestimmt.

Insbesondere erfolgt die Wahrnehmung und Bewertung der Arbeit des Integrationsfachdienstes vor dem Hintergrund interner Strukturprobleme der Schwerbehindertenvermittlung wie hohe Fallzahlen, ungenügende personelle Ausstattung und unbefriedigende Arbeitsformen. Deshalb wird der Wert der Kooperation mit den Integrationsfachdiensten weithin danach beurteilt, ob diese Strukturprobleme durch die Kooperation mit dem IFD gelöst oder zumindest verbessert werden können. Da dies nur in eingeschränkter Weise

²⁹ Ein Arbeitsamtsmitarbeiter dazu: „Durch den § 119, Eigenbewerbung, die Leute ständig im Betrieb, die Arbeitsamtskollegen ständig im Betrieb und den Integrationsfachdienst und die Bildungsträger, die Praktikumsplätze akquirieren, also da muss ich sagen – es ist schon fast nicht mehr zumutbar, was unsere Arbeitgeber zur Zeit hier mitmachen müssen.“ (AA14) Ein anderer: „Die Arbeitgeber fühlen sich teilweise genervt. Also da hör ich ständig die Kritik, Ihr seid verrückt, die rennen uns ja die Bude ein.“ (AA02) Dieses Problem wurde nicht nur von verschiedenen Arbeitsamtsmitarbeitern geschildert, sondern auch von IFD-Mitarbeitern und ebenso von manchen Betrieben. In einem Fall verwechselte der Betriebsleiter in einem Interview anfangs den IFD mit einem Bildungsträger, der im selben Betrieb Praktikanten platzierte.

der Fall ist (und sein kann) und sich bestenfalls punktuelle Entlastungen ergeben, erscheint den Befragten die Alternative einer personellen Aufwertung der Schwerbehindertenvermittlung grundsätzlich als der sinnvollere Weg, wenngleich eingeräumt wird, dass diese Option politisch gesehen nicht realistisch ist.

Vor diesem Hintergrund kann die – alles in allem – konstruktive Entwicklung der Kooperation der Arbeitsämter mit den Integrationsfachdiensten positiv bilanziert werden. Es bleibt aber ebenso festzuhalten, dass die spezifische Leistungsfähigkeit der Integrationsfachdienste von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Arbeitsämter nur zum Teil wahrgenommen bzw. ausgeschöpft wurde. Dies ist, wie der folgende Abschnitt zeigen wird, nicht zuletzt eine Frage der Definition der Zielgruppen der Integrationsfachdienste und damit der Kriterien, nach denen arbeitslose Schwerbehinderte zu diesem Dienst zugewiesen werden.

1.3.3 Beauftragungskriterien: Welche Klienten werden dem IFD durch das Arbeitsamt zugewiesen?

Die Frage, welche Klientinnen und Klienten sinnvollerweise von Integrationsfachdiensten betreut werden sollen, ist eng verknüpft mit der Frage nach der spezifischen Funktion der Integrationsfachdienste im Vergleich mit der Schwerbehindertenvermittlung der Arbeitsämter. An unterschiedlichen Standorten ergaben sich hierzu unterschiedliche Antworten, so dass sich jeweils unterschiedliche Kriterien der Zuweisung durchsetzten. Als wichtigste Auswahlkriterien lassen sich nennen:

- besondere Klientengruppen
- Scheitern eigener Vermittlungsbemühungen
- Langzeitarbeitslosigkeit und mangelnde Motivation
- ausgewogene Klientenverteilung.

Besondere Klientengruppen

Nach den Fördergrundsätzen zählen spezifische Klientengruppen zu dem Personenkreis, an den sich die Angebote der Integrationsfachdienste insbesondere richten sollen. Dazu gehören Menschen mit geistiger oder psychischer Behinderung, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Werkstätten für Behinderte, die nach zielgerichteter Vorbereitung in ein Arbeitsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt werden sollen sowie schwerbehinderte Schulabgängerinnen und Schulabgänger.

Alle interviewten Arbeitsamtsmitarbeiter stellten gerade hinsichtlich dieser explizit genannten Gruppen fest, dass sie in der von ihnen zugewiesenen Klientel **nicht in dem Ausmaß repräsentiert** sind, wie dies aufgrund der Fördergrundsätze zu erwarten gewesen wäre. Als wesentlichste Ursache wird hierfür der Umstand genannt, dass Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischer Behinderung aus der Sicht der Arbeitsverwaltung – im Vergleich mit arbeitslosen Menschen mit Körperbehinderung – zahlenmäßig unter den Arbeitssuchenden nur sehr gering vertreten sind:³⁰

„Wir haben sowieso von der ursprünglich angedachten Klientel viel zu wenig Leute, um da die Mitarbeiter des Integrationsfachdienstes auszulasten. Die paar psychisch und geistig Behinderten, die da reinpassen, das sind sowieso nicht genügend, um den Dienst auszulasten. Wir haben ja ganz überwiegend Körperbehinderte hier.“ AA16

³⁰ An einigen Standorten wie beispielsweise Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen oder Hamburg kommt hinzu, dass es in der Region eigene Fachdienste für psychisch behinderte und/oder geistig behinderte Menschen gab, so dass diese von vorne herein dorthin verwiesen wurden.

„Es ist eben festzustellen, dass gerade auch die Gruppe der geistig und psychisch Behinderten, die ja eigentlich insbesondere mit bedacht werden sollte, relativ kurz kommt. Es sind also doch eben überwiegend Körperbehinderte, die hier mit solchen zusätzlichen vermittlungshemmenden Umständen zum Personenkreis gehören.“ AA13

Geht man lediglich von der Gruppe der beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldeten Schwerbehinderten aus, so überrascht diese Aussage nicht: Menschen mit geistiger Behinderung sind deshalb nur in seltenen Fällen arbeitslos, weil für sie die Möglichkeit besteht, bis über das 20. Lebensjahr hinaus eine Sonderschule zu besuchen und sie anschließend in der Regel Arbeit in einer Werksatt für behinderte Menschen finden. Auch Menschen mit psychischer Behinderungen sind nur in seltenen Fällen bei den Schwerbehindertenvermittlern arbeitslos gemeldet. Eine Studie zur Arbeit spezieller Integrationsfachdienste für Menschen mit psychischer Behinderung in Baden-Württemberg konnte zeigen, dass bei insgesamt nur knapp 6 % der von Diensten betreuten Klienten das Arbeitsamt die einleitende Stelle war (vgl. TROST 1997, 103). Die betroffenen Arbeitsämter räumten ein, dass ihnen bis zur Zusammenarbeit mit den Integrationsfachdiensten nicht bekannt gewesen sei, welch große Zahl arbeitssuchender psychisch Erkrankter es in ihrem Einzugsbereich gibt. Erst als Menschen mit psychischer Behinderung über andere Zugangswege zu einem IFD kamen, wurde deutlich, wie wenig dieser Personenkreis bis dahin für die Arbeitsverwaltung sichtbar und deshalb mehr oder weniger auf sich selbst gestellt war. Dazu trug allerdings auch bei, dass Menschen mit psychischer Behinderung nur in den wenigsten Fällen den Status eines anerkannten Schwerbehinderten haben und aus diesem Grund in der regulären Arbeitsvermittlung geführt werden. Dort erfahren sie keine besondere Unterstützung und in der Regel bleiben Vermittlungsversuche deshalb erfolglos (a.a.O.). Auch 11 (58 %) der 19 befragten Arbeitsamtsmitarbeiter sprachen dieses Problem explizit an:

„Also das Problem ist schon, dass der psychisch Behinderte im Regelfall nicht schwerbehindert ist. Das ist eigentlich das Kernproblem und insofern wird er hier nicht aufgefangen. Die Besonderheit des Integrationsfachdienstes ist aber, dass er schwerbehindert sein muss. Im Unterschied dazu wird der psychisch Behinderte im Rahmen der psychosozialen Betreuung oder der begleitenden Dienste auch dann aufgenommen, wenn er nicht den Status des Schwerbehinderten hat. (...) Und insofern fallen natürlich die Leute, die diese Hilfe eigentlich bräuchten, beim Integrationsfachdienst durch die Maschen, weil sie nicht den Schwerbehindertenstatus haben. Also da müsste man sicherlich überlegen, ob man das so belässt. Denn es ist schon so, dass die psychisch Behinderten in der Regel diesen Status nicht haben wollen, obgleich sie ihn bekämen.“ AA01

Die Nachteile eines Schwerbehindertenausweises für Menschen mit psychischer Behinderung sind breit diskutiert (vgl. dazu z.B. DOBBE, 1993, 71f.; TROST 1997, 78f.). Gerade bei Menschen, deren Behinderung sich in der Folge einer chronifizierten psychischen Erkrankung ergibt, steht die Sorge im Raum, dass sie sich durch eine Anerkennung als Schwerbehinderte in ihrer persönlichen Identität beeinträchtigt fühlen und die Verarbeitung ihrer psychischen Erkrankung unnötig erschwert wird. BUNGARD / BÄHR konnten in Interviews mit 105 Menschen mit psychischer Behinderung erheben, dass mehr als die Hälfte der Besitzer eines Schwerbehindertenausweises darin nicht nur subjektive, sondern auch objektive Nachteile für sich sieht. Insbesondere befürchteten sie, geringere Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu haben und nennen Stigmatisierungseffekte sowie konkret am Arbeitsplatz erlebte Benachteiligungen (1988, 162). In besonderer Weise gilt dies sicherlich für diejenigen Menschen mit psychischer Behinderung, die aufgrund ihres Leistungsvermögens ein reguläres Beschäftigungsverhältnis anstreben. Ihr vordringlichstes Bemühen liegt häufig darin, sich nicht von nichtbehinderten Arbeitnehmer zu unterscheiden und auch gegenüber einem potentiellen Arbeitgeber möglichst keine Sonderrolle einzunehmen, wie sie beispielsweise der besondere Kündigungsschutz für Schwerbehinderte impliziert.

Aus diesen Gründen wurden für die Betreuung psychisch behinderter Menschen durch die Fachdienste der Hauptfürsorgestellen so genannte „Ersatztatbestände“, nach denen vom

Vorliegen einer Behinderung ausgegangen wird, oder aber fachärztliche Gutachten zugrunde gelegt. Allerdings werden diese Ersatzkriterien von den Arbeitsämtern und den zuständigen Ministerien als nicht vereinbar mit dem Schwerbehindertengesetz betrachtet.

Im Falle der Bundesmodellprojekte führten dementsprechend Bemühungen um eine Anwendung von Ersatzkriterien oder die Anerkennung einer fachärztlichen Bestätigung nicht zum Erfolg. Für die Klienten der Integrationsfachdienste ist es verpflichtend, formal als Schwerbehinderte anerkannt zu sein, außerdem wird das Vorliegen des Schwerbehindertenausweises zur unabdingbaren Voraussetzung für die Bewilligung finanzieller Förderleistungen gemacht. Die theoretische Möglichkeit einer gesonderten Finanzierung der Betreuung von Klienten, die über keinen Schwerbehindertenausweis verfügen, besteht lediglich für andere Rehabilitationsträger wie z.B. die gesetzliche Rentenversicherung oder die Unfallversicherung. Wie bereits erwähnt, kam es dazu im Rahmen der Bundesmodellprojekte aber nicht.

Während sich die geringere Zahl von Menschen mit psychischer Erkrankung aus Sicht der Arbeitsverwaltung auf Probleme des Zugangs und des Förderrechts zurückführen lässt, verhält es sich bei den Zielgruppen der **Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Werkstätten für behinderte Menschen** und bei **Schulabgängern** zum Teil anders. Entgegen den Fördergrundsätzen werden hier von einer Reihe von Arbeitsämtern, in deren Einzugsbereich die Integrationsfachdienste aktiv sind, explizite Ausschlusskriterien formuliert. Sechs – also knapp ein Drittel – der befragten Arbeitsamtsmitarbeiter betonen ausdrücklich, dass diese Personengruppen bewusst ausgeklammert werden:

„Anfänglich sind die vom Integrationsfachdienst ja auch in die Werkstätten gegangen. Das ist auch so eine Sache. Es steht in ihrem Auftrag, sie sollen Arbeitnehmer aus den Werkstätten rausholen. Das ist etwas, das die Bundesanstalt für Arbeit eigentlich nicht so richtig will, das will hier eigentlich keiner, keiner hat daran Interesse. Es sind ja auch nur ein paar Prozent derer, die in Werkstätten sind, die dazu geeignet wären. Es ist also ein sehr kleines Problem und irgendwann hat das Landesarbeitsamt das denen verboten.“ AA09

„Das ist blauäugig zu glauben, dass bei der sehr hohen Arbeitslosigkeit in unserem Arbeitsamtsbezirk jemand aus der WfB auf den ersten Arbeitsmarkt einmünden kann. Das ist unrealistisch! Wer jetzt in einer Werkstatt für Behinderte ist, der hat eine Fähigkeit, die ist so rudimentär, die ist geübt auf Techniken, auf Handgriffe, auf Erkennen einer Aufgabenstellung, wie sie in der Wirtschaft längst wegrationalisiert ist. (...) Das wäre jetzt mehr die berufliche Betrachtungsweise. Jetzt kommt die auf den Arbeitsmarkt bezogene: Für jeden Behinderten sind hier mit Sicherheit zehn gute Arbeitslose da. Die Chance, dass das realisiert werden kann, die ist wirklich bei Null.“ AA10

„Die andere Gruppe, bei der wir gesagt haben: ‚Die beziehen wir nicht ein‘, die wir aber nicht ausschließen wollen – wir sind nicht sozusagen operativ auf sie zugegangen –, das ist das, was aus der Berufsberatung kommt. Also diejenigen, die von der Berufsberatung uns benannt werden können, die noch so hinein passen, ich sag mal in die Phase der ersten Schwelle: Schule zu Ende und der Beginn des Berufslebens. Auf die sind wir nicht offensiv zugegangen, weil dann blockieren wir uns also völlig, denn die Berufsberatung können Sie dann zumachen bei solchen Schwierigkeiten.“ AA23

Die angeführten Gründe für die Ausklammerung von Werkstattmitarbeiterinnen und -mitarbeitern und behinderten Schulabgängern, im Wesentlichen also von Menschen mit geistiger Behinderung, liegen auf verschiedenen Ebenen:

- **Pragmatische Gründe:** Die Einbeziehung der Berufsberatung hätte aus Sicht der Arbeitsämter vor allem zu einer weiteren Verkomplizierung der ohnehin komplexen Kooperationsstrukturen geführt.

- **Prioritätensetzungen:** Der Schwerpunkt der Arbeit der Integrationsfachdienste soll nach Auffassung der Arbeitsamtsmitarbeiter eindeutig bei Klienten liegen, die arbeitslos sind und für die aktuell keine besonderen Maßnahmen existieren bzw. vorgesehen sind. Dies ist bei Werkstattmitarbeitern und auch bei Schulabgängern, die zum Teil Förderlehrgänge u.ä. besuchen, nicht der Fall.
- **Weisungen höherer Ebenen:** In mehreren Bundesländern wurde von den Landesarbeitsämtern ausdrücklich angeordnet, auf die Betreuung von Werkstattangehörigen zu verzichten.
- **Mangelnde Erfolgsaussichten:** Seitens der Arbeitsverwaltung wird die Auffassung vertreten, dass eine Vermittlung von Beschäftigten einer Werkstatt für Behinderte nur geringe Erfolgchancen hat.

Die genannten Gründe zeigen, dass und in welcher Weise die Perspektiven der Arbeitsverwaltung zu einer nur eingeschränkten Berücksichtigung von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischer Behinderung beitragen. Dass insgesamt nur geringe Anteile der Zielgruppe der WfbM-Mitarbeiterinnen und -mitarbeiter und von Sonderschulabgängern von den Integrationsfachdiensten betreut werden, kann wesentlich als eine Folge der Prioritätensetzung durch die Arbeitsämter verstanden werden. Dahinter mag nicht immer eine bewusste Entscheidung stehen, wie es in einigen Bundesländern auf Weisung der jeweiligen Landesarbeitsämter geschah. Bei der Mehrheit der Projekte dürfte der Umstand entscheidend sein, dass im Hinblick auf die große Zahl der in den betreffenden Arbeitsämtern arbeitslos gemeldeten Schwerbehinderten allein aus Kapazitätsgründen entsprechende Personengruppen nicht einbezogen wurden. Schon durch das Fallaufkommen aus den Arbeitsämtern waren die Integrationsfachdienste bereits ausgelastet. Im Bremer Modellprojekt wurde auf diesen Umstand beispielsweise mit der Schaffung eines separaten weiteren Projektes reagiert, das sich in Zusammenarbeit mit einer Werkstatt für Behinderte intensiv behinderten Schulabgängern widmen sollte. Dennoch bleibt festzuhalten: Die Gründe, die in den Augen der Arbeitsverwaltung gegen Versuche der beruflichen Integration von Menschen mit geistiger Behinderung durch die Integrationsfachdienste sprechen, resultieren aus einem zum Teil einseitigen Verständnis der Möglichkeiten der Unterstützung beruflicher Integrationsprozesse. Dies gilt insbesondere für die Auffassung, eine Vermittlung von Menschen mit geistiger Behinderung sei nur mit wenig Aussichten auf Erfolg verbunden. Es kann heute kein Zweifel mehr daran bestehen, dass Menschen mit geistiger Behinderung nicht nur in der beschützenden Umgebung einer Werkstatt für Behinderte Arbeit finden können, sondern auch auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, sofern sie entsprechende Unterstützung erhalten. Eine Reihe von Studien belegen nachdrücklich, dass Menschen mit Behinderung, die sonst wahrscheinlich eine WfbM besuchen würden, sich auch längerfristig in regulären Beschäftigungsverhältnissen stabilisieren können, wenn sie dabei durch ambulant arbeitende Integrationsfachdienste betreut werden. Und dies gilt – darin sind sich die vorliegenden Untersuchungen einig – relativ unabhängig von den Entwicklungen des Arbeitsmarktes (vgl. TROST / SCHÜLLER 1992, SCHÖN 1993, MEUTH 1996, BARLSEN u.a. 1999). Ebenso haben mehrere Projekte nachgewiesen, dass es auch nach einer langen Karriere in der WfbM für Menschen mit Behinderung möglich ist, neue berufliche Perspektiven zu entwickeln und einen Wechsel zum allgemeinen Arbeitsmarkt erfolgreich zu bewältigen (vgl. TROST / KÜHN 2001). Wenn also die Arbeitsverwaltungen die in den Fördergrundsätzen genannten besonderen Klientengruppen – zwar in unterschiedlicher Intensität, aber dennoch an allen Standorten in vergleichbarer Weise – kaum als Zielgruppe der Integrationsfachdienste begreifen, so klammern sie damit einen Personenkreis aus, dessen Zugangschancen zum allgemeinen Arbeitsmarkt durchaus gegeben sind.

Scheitern eigener Vermittlungsbemühungen

Die Prioritätensetzungen der Arbeitsverwaltung führten an allen Standorten dazu, dass die Hauptzielgruppe der Integrationsfachdienste sich als **Teilmenge der bei den Arbeitsämtern arbeitslos gemeldeten schwerbehinderten Menschen** definierte. Die praktische Frage, nach welchen Kriterien sich diese Teilmenge bestimmt, fand jedoch unterschiedliche Konkretionen. Zunächst gaben alle Arbeitsamtsmitarbeiterinnen und –mitarbeiter – nach den der Fallauswahl zugrunde liegenden Kriterien befragt – einen „besonderen Betreuungsbedarf“ im Sinne der Förderrichtlinien an. Von 16 (84 %) der Gesprächspartner wurde dieser besondere Bedarf aber weniger an behinderungsbedingten Einschränkungen der Klienten festgemacht, als vielmehr an dem primären Kriterium des mangelnden Erfolgs des bisherigen eigenen Handelns. Wenn beispielsweise Vermittlungsversuche fehlgeschlagen sind, wenn eine Reihe von Maßnahmen wie Bewerbungstraining, Ausbildungs- bzw. Weiterbildungsmaßnahmen, Trainingsmaßnahmen nicht zum Erfolg, d.h. zu der Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt geführt haben, verstand also die überwiegende Mehrzahl der Arbeitsamtvertreter dies als zentrales Auswahlkriterium für eine Zuweisung der Schwerbehinderten zum Integrationsfachdienst. Diese Auffassung spiegelt sich in den folgenden exemplarischen Interviewpassagen wider:

„Wenn ich merke, dass ich etwas vom Arbeitsamt aus nicht mehr leisten kann, dann schalte ich den Integrationsfachdienst mit ein. (...) Es sind eigentlich Klienten, bei denen ich, wenn ich die schriftlichen Unterlagen anschau, denke, das gibt es doch nicht, dass der arbeitslos ist. Bei dem müsste es doch klappen, wo ich merke, es hängt an etwas anderem. Es ist also vorrangig mein Ziel, solche Leute zu überstellen, bei denen ich weiß, da braucht man noch Hintergrundinformationen oder zusätzliche Hilfen.“ AA19

„Wir schicken meistens Personen zum Integrationsfachdienst, bei denen bereits ohne Erfolg eine Bildungsmaßnahme oder vielleicht noch irgend etwas anderes durchgeführt wurde. In diesen Fällen wissen wir, dass in der Richtung alles gemacht worden ist. Diese Klienten brauchen irgendwie eine andere Hilfe. Sie müssen teilweise auch ihre privaten Angelegenheiten und Probleme in Ordnung bringen, und dazu muss jemand da sein, der sich richtig darum kümmert.“ AA01

„Wir haben Klienten, die formal schon viel gemacht haben, sei es eine Ausbildung im Rahmen einer Erstausbildung, oder eine Umschulung. Sei es, dass sie irgendwo längere Zeit im Erwerbsleben waren. Klienten, von denen auch arbeitsmedizinische Unterlagen vorliegen, in denen ‚vermittelbar‘ steht. Bei denen wir auch nach Gesprächen den Eindruck haben, die wollen durchaus noch selber eine Arbeit finden. Klienten, die also noch motiviert sind. Und trotzdem klappt es nicht. Da sagen wir dem Integrationsfachdienst, kümmert euch mal um den, da muss irgend etwas im Argen liegen (...). Es sind Klienten, bei denen wir in der kurzen Zeit, die wir zur Verfügung haben, nicht dahinter kommen, wo die Problematik sein könnte. Hier kann der Integrationsfachdienst dann abklären, wo die Schwierigkeiten liegen. Oft sind es Probleme, die mit der Leistungsfähigkeit, der Motivation oder einer mangelnden Selbsteinschätzung zu tun haben.“ AA07

„Wir weisen Leute zu, für die bis jetzt wenig gemacht werden konnte, nicht weil es kein Bildungsangebot gab, sondern weil man einfach sagen musste, dass unsere Bemühungen in verschiedene Richtungen nicht zum Erfolg führten. (...) Personen, bei denen man sagen kann, die brauchen einfach eine andere Form der Unterstützung, damit man dahinter kommt, was es denn eigentlich ist, das die Integration derart erschwert. Und damit man ihnen in Form einer besonderen Unterstützung weiterhelfen kann.“ AA15

Mit dem Kriterium der Erfolglosigkeit bisheriger Bemühungen geht auf Seiten der Arbeitsverwaltung, wie die Aussagen belegen, zugleich ein Bedarf an fachlicher Abklärung einher: Die Integrationsfachdienste sollen ihre Möglichkeiten der intensiveren Auseinandersetzung mit einem Klienten nutzen, um die diejenigen Faktoren zu identifizieren, die eine berufliche Integration bislang verhindert haben. Damit entsteht allerdings ein Folgeprob-

lem: Fungiert dieser Abklärungsbedarf ebenso als maßgebliches Beauftragungskriterium so ist noch nicht gewährleistet, dass die Betreuung des Klienten durch den Integrationsfachdienst auch eine adäquate Maßnahme ist. Dies soll ja erst abgeklärt werden. In solchen Fällen müsste es sich nahe legen, die endgültige Beauftragung erst nach Abschluss dieses Abklärungsprozesses – wie es in den Fördergrundsätzen heißt – „in Abstimmung mit dem Fachdienst“ auszusprechen.

Langzeitarbeitslosigkeit und mangelnde Motivation

Für knapp die Hälfte der Befragten steht das Kriterium der Langzeitarbeitslosigkeit von Schwerbehinderten als Auswahl Gesichtspunkt im Vordergrund. Mit dem Status der Langzeitarbeitslosigkeit gehen in der Wahrnehmung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine Reihe von als typisch bezeichneten Problemstellungen einher, wie z.B. Ängste, Probleme der Selbsteinschätzung oder der Leistungsminderung, die sich erschwerend für eine Vermittlung auswirken. Der Integrationsfachdienst erscheint ihnen in diesen Fällen besser als die Arbeitsverwaltung geeignet, die vorhandenen Problemlagen mit den Klienten aufzuarbeiten und eine neue Perspektive in Richtung auf ein Beschäftigungsverhältnis zu entwickeln:

„Durch den langen Prozess der Arbeitslosigkeit kommen – bei vielen – ein Haufen Probleme dazu, die dann außerdem vermittlungshemmend sind. Große Ängste, die aufgebaut werden, Schwellenängste, Überforderungsängste, Versagensängste und oft psychosomatische Probleme. Dazu gibt es immer wieder Schwierigkeiten mit der Selbsteinschätzung.“ AA20

„Besonders bei langzeitarbeitslosen Schwerbehinderten ist es zusätzlich ein gravierendes Problem, dass häufig die Motivation auch nicht mehr da ist. Die Leute geben sich dann teilweise auf. Anfangs war bei vielen Klienten noch sehr viel eigenes Bemühen da. Doch dann machten sie immer wieder die Erfahrung, dass es nichts wird auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und irgendwann geben sie auf. (...) Da ist natürlich klar, dass so ein Integrationsfachdienst andere Möglichkeiten und viel mehr Zeit hat, sich mit den Leuten zu beschäftigen.“ AA01

„Langzeitarbeitslose, die ein Händchen brauchen, zunächst mal, um sich aus der Arbeitslosigkeit zu verabschieden und Initiative zu entwickeln, die sich also wirklich haben fallen lassen. Wo die Motivation weg ist, die aber auf dem Markt durchaus noch arbeiten könnten, die aber nicht mehr wollen. (...) An der Motivation muss auf jeden Fall gearbeitet werden – in 90 % aller Fälle. Und das ist auch etwas, was eben der Vermittler in seinen Gesprächen nicht leisten kann. Deshalb die Beauftragung Dritter.“ AA02

„Wir hatten einen Arbeitnehmer, der im Leistungsbezug stand. Das Leistungsvermögen laut Arbeitsamtsgutachten war vorhanden, aber er hat zu diesem Personenkreis der Langzeitarbeitslosen gehört. Und wer schon ein, zwei Jahre arbeitslos ist, den müssen sie erst mal wieder motivieren, arbeiten zu wollen.“ AA10

Für die Auseinandersetzung mit den besonderen Schwierigkeiten langzeitarbeitsloser Schwerbehinderter wird von der Arbeitsverwaltung ein Bedarf an psychosozialer Beratung gesehen. Im Zentrum der damit einher gehenden Beratungsarbeit soll die Bearbeitung einer „Motivationsproblematik“ stehen. Gerade bei Langzeitarbeitslosen stellen die Arbeitsämter häufig ein nur noch wenig ausgeprägtes Bestreben zur Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses fest. Dieses von den Schwerbehindertenvermittlern als „mangelnde Motivation“ interpretierte Faktum steht im Zusammenhang damit, dass die Betroffenen unter Umständen während der langen Zeit der Arbeitslosigkeit resignieren und keine Eigeninitiative mehr aufbringen, sich um eine Beschäftigung zu bemühen. Sie finden sich vielmehr mit ihrem Status ab und entwickeln möglicherweise Vermeidungsstrategien ge-

genüber Vermittlungsversuchen. Für diese Klienten erweist es sich als außerordentlich schwierig, geeignete Arbeitsmöglichkeiten zu erschließen.

An sechs Standorten wurde deshalb gerade der Umstand, dass ein Klient eine geringe oder gar keine Eigenmotivation erkennen lässt, ein ausdrückliches Kriterium für die Zuweisung an den Integrationsfachdienst. Vom Dienst wurde erwartet, dass er bei dem Klienten eine neue Arbeitsmotivation entwickeln kann, auf jeden Fall aber mit ihm in diese Richtung arbeitet.

Insgesamt ergibt sich aus den mit einander verknüpften Kriterien der „Langzeitarbeitslosigkeit“ und der „mangelnden Motivation“ eine Logik der Beauftragung, nach der dem IFD diejenigen Klienten zugewiesen werden, die von der Arbeitsverwaltung als **„schwierige Fälle“** verstanden werden. Es ist also nicht nur das Scheitern eigener Vermittlungsversuche, sondern zusätzlich das Auftreten komplizierender Faktoren, die Vermittlungsversuche erschweren oder – in manchen Fällen – sogar wenig aussichtsreich erscheinen lassen.

Eine gehäufte Zuweisung solcher Klienten wurde von den Integrationsfachdiensten eher kritisch aufgenommen, da sich ihre Chancen, Vermittlungserfolge zu erzielen, dadurch reduzierten. Eine Arbeitsamtsmitarbeiterin schildert, welche Diskussionen sich daraus in der Praxis ergeben konnten:

„Der IFD war der Meinung, er bekommt nur immer den sogenannten – ja ich muss es einfach mal sagen – den sogenannten ‚Bodensatz‘. Aber dafür ist er eigentlich da. Er ist für den Personenkreis der wirklich schwer vermittelbaren Arbeitslosen da, nicht für die Sahnestückchen. (...) Also einen IT-Fachspezialisten oder einen hochausgebildeten Steuerfachangestellten, der drei Tage arbeitslos ist, den bekomme ich allein in Arbeit. Aber der, der zeitintensiv oder sehr zeitaufwendig ist – dafür ist der Integrationsfachdienst da. Gerade für den Personenkreis der Langzeitarbeitslosen, der schwer Vermittelbaren, der psychisch Kranken, der geistig Behinderten – das sind alles in unserer Gesellschaft Arbeitnehmer, die durch uns eine Lohnersatzleistung beziehen und diesen Personenkreis muss er in Arbeit vermitteln. Und da gab es ganz große Probleme zu Anfang.“ AA20

Bestimmt das Beauftragungskriterium der „schwierigen Fälle“ die Zuweisungspraxis insgesamt, so birgt es ein beträchtliches Konfliktpotential in sich. Seine ausschließliche Anwendung kollidiert mit dem Interesse des Integrationsfachdienstes, eine möglichst hohe Zahl von Vermittlungserfolgen aufweisen zu können. Zugleich wird dadurch der Aufbau von tragfähigen Beziehungen zu Arbeitgebern erschwert, da Erfolge nur in Einzelfällen gelingen können. Im Verlauf der Modellprojekte setzte sich deshalb bei fast allen beteiligten Institutionen die Überzeugung durch, dass die Zuweisung der eher „schwierigen Fälle“, also von langzeitarbeitslosen Schwerbehinderten, die wenig motiviert sind, ein Arbeitsverhältnis aufzunehmen, als alleiniges Zugangskriterium nicht erfolgversprechend sein kann. Wo bei der Beauftragung des Dienstes anfänglich nach derartigen Gesichtspunkten verfahren wurde, erfolgte im weiteren Verlauf eine sukzessive Veränderung oder Abschwächung der Kriterien.³¹ An drei (12 %) der 26 Standorte blieb ein entsprechendes

³¹ Eine besonders prägnante Schilderung dieser Entwicklung enthält die folgende Passage aus einem Interview mit einem Arbeitsamtsmitarbeiter: „Wir haben anfangs gesagt, der IFD ist dazu da, die besonders schwierigen Fälle für uns in Arbeit zu bringen. (...) Die einfachen Fälle können wir selbst in Arbeit bringen, (...) die schwierigen Fälle, die sich bei uns als Langzeitarbeitslose entpuppt haben und wo bisher jegliche Bemühung fehlgeschlagen ist. Dort hat sich gezeigt, dass da auch der IFD sehr wenig machen kann. Wir hatten z.B. jemanden hingeschickt: gehörlos, der deutschen Sprache nicht mächtig, weil Ausländer und die Bereitschaft die Gebärdensprache zu erlernen, war nicht vorhanden. (...) Oder der noch akut Alkoholabhängige, wo auch der IFD sagen muss, wenn ich mit dem zum Arbeitgeber gehe und der hat eine Fahne, den kriege ich nicht unter. Also gerade unsere Problemkinder haben wir da anfangs hingeschickt. Das hat sich jetzt etwas gewandelt, denn wir kamen damit nicht zurecht, der IFD kam damit nicht zurecht. Jetzt werden doch eher Klienten zum IFD geschickt, (...) wo man feststellt, die müssen einfach an die Hand genommen werden, die sind unsicher, können also ihre Bewerbungsunterlagen nicht erstellen.“

Auswahlverfahren aber als dominantes Prinzip faktisch bestehen. Diese Dienste hatten sich deshalb besonders mit der Schwierigkeit auseinander zu setzen, Arbeitsplätze für eine Klientel zu finden, die – zumindest zu einem größeren Teil – nur schwer dafür zu interessieren war, sich überhaupt auf ein Arbeitsverhältnis einzulassen.

Ausgewogene Klientenverteilung

An sieben Standorten wurde eine Zuweisungsstrategie praktiziert, die sich als eine Art „**Stichprobenmodell**“ charakterisieren lässt. Um dem Integrationsfachdienst ein ausreichendes Maß an Vermittlungserfolgen zu ermöglichen, wurde von vornherein eine Form praktiziert, wonach der IFD eine ähnlich gestreute Klientel zu betreuen hat wie der Schwerbehindertenvermittler selbst. Dies wurde als eine „faire“ Form der Zusammenarbeit verstanden, die dem IFD alle Möglichkeiten lässt, im Hinblick auf das Kriterium „Vermittlung“ erfolgreich zu sein. Der besondere Betreuungsbedarf der Schwerbehinderten ergibt sich dabei vor allem aus der Notwendigkeit von Hilfestellungen bei der Bewerbung, wie den folgenden Interviewpassagen entnommen werden kann:

„Wir sind so vorgegangen, dass wir gesagt haben, wir brauchen für den Integrationsfachdienst eine gesunde Mischung. Wir brauchen ein paar marktgängige Leute, die wir zwar betreuen, die wir jedoch gleichzeitig auch dem Dienst zuweisen. Es sind oft Leute, die eine Umschulung gemacht haben, aber bei denen wir den Eindruck haben, dass sie sich ein bisschen schwer tun bei der Bewerbung. (...). Es sind alles Leute, bei denen der Dienst einfach besser dran bleiben kann, die aber grundsätzlich vermittelbar sind.“ AA07

„Wir sind ganz klar so verblieben, oder gehen so vor, dass die Zuweisung eigentlich ein Spiegelbild meiner Struktur der arbeitslosen Schwerbehinderten darstellt, und damit ist auch der Integrationsfachdienst einverstanden. Das ist ein Konsens, den wir da gefunden haben.“ AA17

„Wir legen Wert darauf, dass die Klientel für den Integrationsfachdienst gemischt ist. Ich würde keine Personen zuweisen, die nur noch zwei Jahre zu arbeiten haben und sich mit dem Arbeitslosengeld arrangiert haben.“ AA19

Die Sorge für eine ausgewogenen Klientenverteilung produziert allerdings einen nicht unproblematischen Effekt: Es verschwimmt die Spezifität der Klientel von Integrationsfachdienst und Arbeitsamt, die Unterschiede sind allenfalls graduell. Die Zuweisung folgt im Extremfall keiner besonderen Systematik, d.h. im Prinzip kommt ein so großer Teil der beim Arbeitsamt gemeldeten Schwerbehinderten für eine Betreuung durch den Integrationsdienst in Frage, dass die Auswahl im konkreten Fall fast zufällig wird. Eine Zuweisung lässt sich dementsprechend in einer außerordentlich großen Zahl von Fällen vorstellen, zumal man geltend machen kann, dass bei Schwerbehinderten grundsätzlich eine schwierige Vermittelbarkeit und damit ein besonderer Betreuungsbedarf gegeben ist.

Als **Fazit** ergibt sich in der Frage der Beauftragungskriterien insgesamt ein Dilemma: Wird ausschließlich nach dem Prinzip der Zuweisung „schwieriger Fälle“ verfahren, so besteht die Gefahr, dass eine erfolgreiche IFD-Arbeit von vorne herein erheblich erschwert wird. Wird dagegen ausschließlich Sorge für eine ausgewogene Klientenverteilung getragen, so verwischt sich die Spezifität des IFD-Klientel und die Beauftragung im Einzelfall wird letztlich willkürlich. Eine deutliche Trennung ergibt sich, wenn sich die Integrationsfachdienst denjenigen Klienten widmet, in denen die Arbeitsämter an die Grenzen ihrer Vermittlungsbemühungen gelangt sind. Aber auch damit folgt die Fallauswahl einem mit dem tatsächlichen Unterstützungsbedarf allenfalls sekundär verknüpften, externen Kriterium,

Oder die sind ein bisschen einfach strukturiert, dass sie sich auch nicht richtig verkaufen können und man einfach im Amt die Zeit nicht aufwenden kann, um den dementsprechend zu begleiten, obwohl er sonst durchaus eine Chance hätte.“ AA09

das mehr mit Situation der betreuenden Instanzen und weniger mit den Klientinnen und Klienten zu tun hat: der Ergebnislosigkeit der Bemühungen des Arbeitsamtes im einen Fall und den Erfolgsaussichten des Integrationsfachdienstes im anderen Fall. Die Fördergrundsätze nennen als Zielgruppe der Fachdienste Schwerbehinderte „mit einem besonderen Bedarf an arbeits- und berufsbegleitender Betreuung“ und sie benennen als besondere Klientengruppe „Schwerbehinderte mit geistiger oder psychischer Behinderung, aber auch mit einer schweren Körper-, Sinnes- oder Mehrfachbehinderung“. Vermittlungshemmende Umstände wie Alter, Langzeitarbeitslosigkeit oder Leistungsminderung, also Faktoren, die im oben beschriebenen Sinne die so genannten „schwierigen Fälle“ kennzeichnen, sind lediglich als weitere Kriterien benannt, die im Zusammenhang mit einer schweren Behinderung stehen können. Als alleinige Kriterien rechtfertigen sie keine Zuweisung zum Integrationsfachdienst. Aber auch an dieser Stelle haben sich die von den Arbeitsämtern vor Ort unterschiedlich gestalteten Interpretationsspielräume der Richtlinien zu einem außerordentlich prägenden Element der Umsetzung der Modellprojekte entwickelt. Es mag dahin gestellt sein, ob und inwieweit die jeweils angewandten Zuweisungskriterien in Einklang mit den Intentionen der Fördergrundsätze stehen, in der Praxis fanden sich stets Vertreter, die sich mit jeweils – aus der Perspektive ihrer Institution – guten Argumenten durchzusetzen verstanden.

Es stellt sich deshalb ein dezidiertes **Bedarf an Professionalisierung der Zugangskriterien**, sowohl auf Seiten der beteiligten Arbeitsämter als auch auf Seiten der Fachdienste selbst, deren Funktion gerade darin liegen muss, zu einer Anwendung fachlicher Kriterien in Bezug auf die Auswahl der Fälle beizutragen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Frage der „Motivation“ der Klienten, d.h. deren grundsätzlicher Bereitschaft, sich auf ein verbindliches Betreuungsverhältnis mit dem Ziel der Erschließung eines Arbeitsplatzes einzulassen. In der Fachdiskussion gilt die Motivationsabklärung als eine der elementarsten Voraussetzungen für das Gelingen einer beruflichen Integration. Nur wenn eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt im ureigenen Interesse des Menschen mit Behinderung liegt, wird sich eine sinnvolle Zusammenarbeit mit dem Integrationsfachdienst ergeben (vgl. TROST 1997, 83f.). Der besondere Betreuungsaufwand sollte demnach nicht daraus resultieren, dass ein Mensch mit Behinderung erst für ein Arbeitsverhältnis zu interessieren ist, sondern daraus, dass es in Anbetracht der Schwere seiner Behinderung gelingen soll, ihn dennoch in ein Arbeitsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren. Durch die enge Bindung an die Beauftragung durch die Arbeitsämter entsteht diesbezüglich für die Integrationsfachdienste aber eine komplexere Ausgangslage, die mit der Frage der gesetzlichen Mitwirkungspflicht von Schwerbehinderten, die beim Arbeitsamt als arbeitslos gemeldet sind, zu tun hat. Auf diese Problematik soll deshalb abschließend ausführlicher eingegangen werden.

1.3.4 Leistungsrecht, Mitwirkungspflichten und Sanktionen

Wer Sozialleistungen jeder Art beantragt oder empfängt, hat Mitwirkungspflichten.³² So ist beispielsweise „arbeitslos“ im Sinne des III. Sozialgesetzbuches nur, wer auch faktisch eine Beschäftigung sucht und für Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamts zur Verfügung steht („Verfügbarkeit“ nach § 16 SGB III und § 118, Abs. 1). Daraus ergeben sich Mitwirkungspflichten des Arbeitssuchenden (§ 119 SGB III und §§ 144, 145 SGB III):

³² So sind beispielsweise in den §§ 60-64 ff. des SGB I sogenannte allgemeine (d.h. auf alle Sozialleistungsbereiche bezogene) Mitwirkungspflichten definiert: Angabe von für die Leistungsgewährung bzw. – Erbringung relevanter Tatsachen, persönliches Erscheinen beim zuständigen Leistungsträger, Bereitschaft zu ggf. erforderlichen medizinischen und psychologischen Untersuchungen, sowie zur Heilbehandlung, Teilnahme an Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben. Spezifische Mitwirkungspflichten in Bezug auf die Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben ergeben sich aus dem SGB III, aber auch aus dem Schwerbehindertenrecht (§ 117 SGB IX).

„(1) Eine Beschäftigung sucht, wer 1. alle Möglichkeiten nutzt und nutzen will, um seine Beschäftigungslosigkeit zu beenden und 2. den Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes zur Verfügung steht. (Verfügbarkeit). (2) Den Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes steht zur Verfügung, wer arbeitsfähig und seiner Arbeitsfähigkeit entsprechend arbeitsbereit ist.“

Grundsätzlich kann die Mitwirkungsbereitschaft dann in Frage stehen, wenn der Arbeitsuchende ohne triftigen Grund ihm zumutbare Beschäftigungsangebote ausschlägt, sich weigert, an Trainingsmaßnahmen oder sonstigen Maßnahmen zur Ausbildung, Weiterbildung oder Teilhabe am Arbeitsleben teilzunehmen oder eine solche Maßnahme vorsätzlich abbricht (z.B. durch „maßnahmewidriges Verhalten“). In all diesen Fällen kann das Arbeitsamt eine sogenannte „Sperrzeit“ verhängen, das heißt eine Aussetzung des Anspruches auf Arbeitslosengeld bzw. anderer Entgeldersatzleistungen wie zum Beispiel Arbeitslosenhilfe (§ 144 SGB III i.V. mit § 198 SGB III) veranlassen. Dies gilt auch im Falle einer vorsätzlichen bzw. grobfahrlässigen Aufgabe eines Arbeitsverhältnisses (§ 144, Abs. 1, Zf.1) oder bei einer Nichteinhaltung der „allgemeinen Meldepflicht“ (§ 145).

Regelungen dieser Art sind in Zusammenhang mit der Frage der Verhütung des Missbrauchs von Sozialleistungen, der Wahrung der Interessen der Versichertengemeinschaft und der Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Systeme sozialer Sicherung – hier der Arbeitslosenversicherung – zu sehen und als solche unverzichtbar. Wiederkehrende öffentliche Diskussionen, ob die rechtlichen Möglichkeiten ausreichen bzw. von den zuständigen Ämtern in ausreichendem Maße ausgeschöpft werden, sind ein Indikator für die Brisanz dieses Themas. So verzeichnet die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit zwischen 1995 und 1999 einen kontinuierlichen Anstieg der Verhängung von Sperrzeiten: wegen Ablehnung einer Beschäftigung von 15.343 Fällen auf 39.199; wegen Ablehnung einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme von 7.652 auf 14.224; wegen Abbruch einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme von 6.053 auf 10.786.

Für die Mitarbeiter des Arbeitsamtes stellt sich diese Funktion, wie es einer von ihnen ausdrückt, als „ordnungspolitische Aufgabe“ dar:

„Im Arbeitsamt können noch so viele Personen, Präsidenten und wer auch immer, davon reden, dass wir sozusagen Provider sind und Dienstleister und so etwas. Ich merke immer, dass wir auch sehr stark ordnungspolitische Aufgaben haben. Sehr stark! Und wenn einer eben nicht kooperiert, dann wird schnell die Frage der Mitwirkungspflicht geprüft und dann gibt's sehr schnell irgendwie eine leistungsrechtliche Konsequenz. Also das Arbeitsamt ist schon noch sehr stark mit ordnungspolitischen Aufgaben betraut, insbesondere bei dem Klientel, das wir hier haben. Wissen Sie, die Guten, die unseren Service in Anspruch nehmen und damit so bedient sind, dass sie sich selber weiterhelfen können, die brauchen wir nicht zum Integrationsfachdienst geben.“ AA23

Im Zusammenhang mit der Beauftragung von Integrationsfachdiensten stellt sich die Frage, inwieweit sich die Mitwirkungsverpflichtung von schwerbehinderten Arbeitslosen auch auf die Betreuung durch einen Integrationsfachdienst erstrecken kann. Wird der Einsatz des IFD analog einer bildungs- bzw. berufsfördernden Maßnahme betrachtet,³³ besteht eine grundsätzliche Mitwirkungspflicht des Klienten.³⁴ Versteht man die IFD-Betreuung als eine Art „Vermittlung durch Dritte“, wäre zwar die Zustimmung des Arbeitssuchenden zur Einschaltung des Fachdienstes notwendig,³⁵ aber auch in diesem Fall wird das Problem der gesetzlichen Mitwirkungspflicht spätestens dann relevant, wenn es beispielsweise zu einer vom Arbeitsamt zu genehmigenden Trainingsmaßnahme kommt. Grundsätzlich

³³ Dafür spräche etwa der Verweis im jetzigen § 111, Abs. 4 auf § 97 SGB III.

³⁴ Zum Beispiel nach § 64, SGB I, § 119 SGB III.

³⁵ Vgl. § 37, Abs.2 SGB III: „Das Arbeitsamt kann zu seiner Unterstützung *mit Einwilligung des Ausbildungssuchenden oder des Arbeitsuchenden* Dritte an der Vermittlung beteiligen“.

könnte in dieser Situation ein Abbruch einer Maßnahme, eine Sanktion wegen „maßnahmewidrigem Verhalten“ erfolgen.³⁶ Dasselbe gilt im Prinzip, wenn vom IFD akquirierte Stellen ohne triftigen Grund abgelehnt oder angetretene Beschäftigungen fahrlässig oder vorsätzlich beendet werden.

In der Praxis der Bundesmodellprojekte wurde zumindest im Grundsatz davon ausgegangen, dass die Betreuung durch einen Integrationsfachdienst als solche zunächst ein freiwilliges Angebot ist. Allerdings war dieser Sachverhalt für die Klienten wohl nicht in allen Fällen explizit deutlich.³⁷ Davon unabhängig muss eine Prüfung der Mitwirkungsbereitschaft schon aufgrund der sehr umfassend formulierten Verpflichtung des Arbeitssuchenden im § 119 SGB III („Eine Beschäftigung sucht, wer alle Möglichkeiten nutzt und nutzen will, um seine Beschäftigungslosigkeit zu beenden.“) spätestens dann erfolgen, wenn Klienten Stellenangebote des IFD (wiederholt) ablehnen oder ihre faktische Kooperationsbereitschaft zu wünschen übrig lässt.

Die folgenden Beispiele sollen – anhand einiger Auszüge aus Interviews mit Arbeitsamtsmitarbeiter/innen einen Eindruck in das Spektrum möglicher Problemstellungen in diesem Zusammenhang ermöglichen und die unterschiedliche Handhabung durch die jeweiligen Mitarbeiter/innen verdeutlichen.

1. Im ersten Fall wird von der expliziten (wiederholten) **Ablehnung von Stellen durch Klientinnen bzw. Klienten** berichtet:

„Es gab jetzt einige Bewerber, die vermehrt beim Integrationsfachdienst Stellen abgelehnt haben. Und wir sind eben dabei das zu klären, ob und in welcher Form das leistungsrechtliche Konsequenzen für den Klienten haben kann. (...) Die Frage wurde mehr oder weniger vom Integrationsfachdienst mit aufgeworfen. Man hat dort gesagt: Wir bemühen uns, finden Stellen, die Leute lehnen das ab und nichts passiert. (...) Bislang hatte ich das eigentlich auch getrennt gesehen, habe gedacht, dort werden sie betreut, dort bemüht man sich – gut, aber man muss wohl unterscheiden, es gab dort eben bislang Fälle, wo einer schon wirklich drei, viermal eine Stelle abgelehnt hat.“ AA22

Die Initiative zur Prüfung der Frage der Anwendung von Sanktionen ging dabei vom Integrationsfachdienst aus und nicht von der mit dieser Funktion eigentlich betrauten Arbeitsamtsmitarbeiterin.

2. Im zweiten Beispiel wird von einer **Diskrepanz des Auftretens von Klienten beim Arbeitsamt einerseits und beim Integrationsfachdienst andererseits** berichtet.

„Wir haben eigentlich jetzt auch so festgestellt, dass manche Bewerber hier beim Arbeitsamt zumindest sehr motiviert auftreten, dass ich aber dann in der Rückmeldung vom IFD eigentlich eine ganz andere Rückmeldung bekomme. (...) Von daher, denk ich, sind vielleicht auch mal dann so gemeinsame Gespräche ganz sinnvoll. Wir hatten beispielsweise, ja, eine Bewerberin, die also Vollzeit arbeiten kann, die ist alleinstehend, steht beim Arbeitsamt auch für Ganztagsarbeit zur Verfügung. Beim Integrationsfachdienst erzählt sie dann also, dass sie höchstens halbe Tage arbeiten will, und schwächt das halt alles schon so ab. So was hat ja unter Umständen auch leistungsrechtliche Konsequenzen für Arbeitslose, wenn sie denn hier Leistungen bekommen. (...) Wenn ich die Bewerberin dann

³⁶ Hinzu kommen die sich aus § 119, SGB III ergebenden Mitwirkungspflichten im Rahmen der Verfügbarkeit(-prüfung).

³⁷ Beispielsweise ging ein Klient zum Verhältnis von IFD und Arbeitsamt befragt, davon aus: "Da (=IFD) müssen dann alle nach einer Zeitlang hingehen." Auf die Frage, wie er die Einschaltung des Integrationsfachdienstes bewertet habe, antwortet er: "Besser ist es ja, da kriegt man ja auch irgendwie, wenn man nein sagt oder wie, dann kriegt man glaub ich, wird das Geld auch gestrichen. Da ist mir das lieber, als wenn man nachher kein Geld kriegt."

daraufhin anspreche, dann wird das abgestritten und von daher, denk ich, ist so 'n gemeinsames Gespräch, das kann eigentlich nur sinnvoll sein.“ AA16

Hier geht die Interviewpartnerin selbstverständlich davon aus, dass sich bei Indizien für eine mangelnde Mitwirkungsbereitschaft im IFD die Frage von Sanktionen stellt. Allerdings sieht sie das Problem abweichender Darstellungen von Klienten und IFD. Sie initiierte daher ein klärendes Dreiergespräch.

3. Im nächsten Fall wird seitens des Arbeitsamtmitarbeiters die explizite Erwartung geäußert, dass sich der Integrationsfachdienst geradezu an der **Aufklärung einer fraglichen Mitwirkungsbereitschaft** beteiligt.

„Es handelt sich hier um Arbeitslose, die auch bei uns einige Pflichten haben, schon aus leistungsrechtlichen Gründen, und dann erwartet der Vermittler, der ja denjenigen in der Betreuung hat, dass er zumindest mit diesen Berichten, die kommen, 'ne Rückmeldung bekommt, mit der er den Fall besser beurteilen kann.“ AA02

Der Interviewpartner will den IFD ausdrücklich in die Abklärung der Mitwirkungsbereitschaft des Arbeitssuchenden einschalten (im Kontext einer an den IFD gerichteten Kritik, dass dessen Berichte nicht aussagefähig genug gewesen seien).

4. Die im folgenden Beispiel zitierte Schwerbehindertenvermittlerin betont dagegen explizit die **Freiwilligkeit der IFD-Betreuung**. Sie relativiert von daher die unmittelbare leistungsrechtliche Relevanz der faktischen Kooperationsbereitschaft des Klienten, weist aber darauf hin, dass auch das Verhalten in der IFD-Betreuung unweigerlich in ein Gesamtbild des Arbeitssuchenden eingehe.

„Die Teilnahme ist ja freiwillig. Insofern können wir das nicht rechtlich irgendwie verfolgen. Aber im Gesamtbild spielt es bei uns eine Rolle mit (...), im Gesamtbild lässt sich dann meistens schon schließen, derjenige möchte auch gar nicht. Und insofern stellt sich dann die Frage - diese und jene Schritte sind versucht worden und dies und jenes ist alles gescheitert und letztendlich auch aufgrund der Einstellung der Person. Dann stellt sich schon die Frage, inwiefern man aufgrund des Gesamtbildes die Verfügbarkeit aufgrund der fehlenden Eigenbemühungen anzweifeln kann.“ AA10

5. Auch die im Folgenden zitierte Interviewpartnerin sieht die Notwendigkeit einer **differenzierten einzelfallspezifischen Beurteilung**. Sie formuliert darüber hinaus einen grundsätzlichen Zwiespalt: eine reine Freiwilligkeit könne es nach Maßgabe des § 119 SGB III eigentlich nicht geben. Deutlich wird auch die für sie durchaus verständliche Zurückhaltung des IFD in dieser Frage. Allerdings hat auch sie grundsätzlich die Erwartung, dass der IFD das Arbeitsamt bei der Prüfung der Mitwirkungsbereitschaft unterstützt:

„Also ich denk, da muss man so ganz verschiedene Formen finden. Aber ich kann es nicht nur auf dem Wege der Freiwilligkeit laufen lassen, seitdem wir im SGB III auch den Paragraphen 119 haben, wo drinsteht, jeder Arbeitslose hat alles zu tun, um seine Arbeitslosigkeit zu beenden (...) und sicherlich braucht der Integrationsfachdienst sehr lange, bis er mir eine so klare Antwort gibt. Manchmal lese ich das auch nur zwischen den Zeilen und frage dann manchmal noch mal nach.“ AA24

6. Ein weiterer Interviewpartner schließlich versucht sehr weitgehend den ganzen Bereich der **IFD-Betreuung aus der Mitwirkungs- bzw. Sanktionsproblematik**, wie sie sich im Rahmen der leistungsrechtlichen Zuständigkeit des Arbeitsamtes stellt, **heraus zu lösen**. Auf die Frage des Interviewers, was passieren würde, wenn die Bemühungen des Integrationsfachdienstes an der ungenügenden Motivation von Klienten scheiterten, antwortet er:

„Dann melden die den ab und wir nehmen den raus aus der Betreuung. Und wir überlegen dann, was wir mit ihm dann im Einzelnen machen, was sonst noch möglich ist und wenn da dann keine Stellen angenommen werden, dann treten natürlich dann schon Sanktionen ein, aber nicht aufgrund der Sache mit dem Integrationsfachdienst. (...) Dann würden die Leute ja dort auch weiter spielen, dass sie motiviert wären, und würden alles mitmachen, aber es würde trotzdem keine Vermittlung zustande kommen. Da würde man, glaub ich, dem Integrationsfachdienst für die wenigen Leute, die sie betreuen können, keinen Gefallen tun.“ AA06

Der Interviewte begreift die Anwendung leistungsrechtlicher Sanktionen als kontraproduktiv für die Arbeit des Integrationsfachdienstes und gehört zu den Arbeitsamtsmitarbeitern, die den Vorteil des IFD gerade in der Trennung von Vermittlungs- und Sanktionsfunktionen sehen.

In diesem letzten Beispiel kommt in der Tat eine Kernproblematik zum Ausdruck. Diese besteht nicht etwa darin, dass es faktisch zu einem massiven Einsatz von Sanktionen gekommen wären. Im Verlauf der Bundesmodellprojekte ist kein konkreter Fall bekannt geworden, in dem während einer laufenden Betreuung Sperrzeiten o.ä. verhängt worden wären. Entscheidend ist jedoch nicht in erster Linie, ob und wie häufig es objektiv wirklich zu einem Einsatz dieser Sanktionsmittel kommt. Wirksam ist vielmehr das Wissen um deren bloße Möglichkeit. Allein das kann Klienten veranlassen, bei der Darstellung ihrer Wünsche und Motive Aufrichtigkeit und Unaufrichtigkeit zumindest zu dosieren. Daraus ergibt sich eine nicht zu unterschätzende Trübung einer wichtigen Ausgangsbedingung professionellen Handelns, nämlich der Eigenmotivation des Klienten. Die Vertrauensbasis zwischen IFD-Berater und Klient ist zumindest strukturell beeinträchtigt. Das trifft gerade auch dann zu, wenn sich zwischen Klient und Berater Vertrauen dennoch faktisch herstellt und der Klient dem IFD-Berater gegenüber „offener“ ist als gegenüber dem Arbeitsamt. Dies kann zu Loyalitätskonflikten führen, insbesondere dann, wenn das Arbeitsamt die explizite oder implizite Erwartung hat, dass der IFD bei der Aufklärung der Mitwirkungsbereitschaft des Klienten aktiv mitwirkt.

Im Kern geht das Problem auf einen unvermeidlichen Zielkonflikt in der Konstruktion der Systeme sozialer Förderung zurück. Einerseits gilt es dessen Bestand zu ermöglichen, andererseits besteht eine Verpflichtung, dem Einzelfall gerecht zu werden, d.h. Arbeitsverhältnisse zu vermitteln, die den Fähigkeiten und Neigungen des Arbeitnehmers und dem Bedarf des Arbeitgebers entsprechen. Nur so ist eine Nachhaltigkeit des Arbeitsverhältnisses möglich. Eine Vermittlung unter Zwang wäre hierfür eine ungünstige Voraussetzung. Dieser Zielkonflikt gilt bekanntermaßen bereits im Geschäftsbereich des Arbeitsamts selbst, und es gibt immer wieder Stimmen (so HARTMANN 1999) Vermittlungs- und Versicherungsfunktionen auch im Bereich des Arbeitsamts selbst zu trennen. Unabhängig von solchen Desideraten handelt es sich hierbei in der Zusammenarbeit von Arbeitsamt und Integrationsfachdienst um eine nicht vermeidbare Ambivalenz, die eben deshalb im Medium professioneller Konsultation im Einzelfall und an dessen Gegebenheiten orientiert, immer neu ausgehalten und – soweit möglich – aufgelöst werden muss.

2 Typologie der Integrationsfachdienste

Die Qualität der Kooperationsbeziehungen und -strukturen zwischen den vor Ort zentral an der Entwicklung der Bundesmodellprojekte beteiligten Institutionen bewegte sich – wie die bisherige Darstellung verdeutlicht hat – innerhalb eines breiten Spektrums. Welche Rolle jeweils Hauptfürsorgestellen und Arbeitsämter spielten, welche Bedeutung dem Steuerungsteam als Gremium zukam und welche Arbeitsprinzipien von den Integrationsfachdiensten selbst geltend gemacht wurden, all das trägt zu einer auf den ersten Blick verwirrenden Vielfalt der Bundesmodellprojekte in den einzelnen Ländern bei.

In diesem Kapitel wird der Versuch unternommen, die vorfindbare Komplexität systematisch zu reduzieren und sie insgesamt mit Hilfe dreier idealtypischer Konstellationen darzustellen, in die standortspezifische Kooperationsbeziehungen ebenso eingehen wie Aspekte der Klientenstruktur, die Arbeitsweise der Integrationsfachdienste, die Zahl der von ihnen betreuten Fälle und schließlich auch die Arbeitsergebnisse in Form der Anzahl erzielter Vermittlungen. Es ist dabei wichtig, die beschriebenen Typen als Ausdruck und Folge des gesamten Kooperationsgefüges anzusehen. Eine ausschließliche Zurechnung der jeweiligen Strukturen auf einen der maßgeblich Beteiligten, also entweder auf Arbeitsamt, Hauptfürsorgestelle oder Integrationsfachdienst, ist nicht möglich. Die letztlich zustande gekommenen Verfahren und Strukturen sind Resultat eines interdependenten Zusammenspiels verschiedener Faktoren. Als entscheidend erwiesen hat sich in diesem Zusammenhang aber das jeweils gewählte **Verfahren der Beauftragung**, also die spezifische Form der Zuweisung von Klientinnen und Klienten zum Integrationsfachdienst. Dies ist eine Schlüsselvariable für das Verständnis der unterschiedlichen regionalen Verläufe und Muster der Zusammenarbeit aller Beteiligten. Dabei hängt die Herausbildung des jeweils dominierenden Beauftragungsverfahrens sehr eng mit der Frage zusammen, wie die Regelungen der Fördergrundsätze zum Verhältnis von Beratung und Betreuung verstanden und umgesetzt wurden. Wie bereits erwähnt, war in diesem Zusammenhang insbesondere der Status der „Beratung“ interpretationsbedürftig und beeinflusste je nach seine Handhabung ganz wesentlich die Form der Beauftragung.

2.1 Die Umsetzung des Konzeptes der „Beratung“

Nach den „Hinweisen der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen und der Bundesanstalt für Arbeit“ sollte die „Beratung“ von Klientinnen und Klienten durch den Integrationsfachdienst maximal fünf persönliche Kontakte umfassen. Ziel von Beratungen sollte es sein, Aspekte wie die Zuordnung von Klientinnen und Klienten zur Zielgruppe, die Zuständigkeit von Leistungsträgern, die Motivation bezüglich der Kontaktaufnahme, aber auch die berufliche Biographie, die Neigungen und Wünsche der Schwerbehinderten abzuklären. Zugleich sollen sie über die Möglichkeiten der Unterstützung durch den Integrationsfachdienst informiert werden.³⁸

Für die Durchführung von Beratungen ist nach den Fördergrundsätzen eine vorherige Beauftragung nicht zwingend erforderlich. Weiterhin wird offen gelassen, ob die Beratung als ein von längerfristiger Betreuung unabhängiges Angebot zu verstehen ist oder ob es sich dabei um eine Art Vorstufe für ein Betreuungsverhältnis handelt. Für die erste Version spricht die Formulierung „Beratungsfälle“, für die zweite die Formulierung „Beratungsphase“. In der Praxis führten diese Spielräume in den Regelungen wesentlich zu zwei unterschiedlichen Varianten der Verwendung des Begriffes „Beratung“ bzw. der Abgrenzung von Beratung und Betreuung:

³⁸ Vgl. hierzu Teil 2, Abschnitt 1.2.1.

- „Beratung“ ist als ein von „Betreuung“ zu unterscheidendes, **eigenständiges Dienstleistungsangebot** des Integrationsfachdienstes zu verstehen. Die Aufnahme einer Beratung schließt in diesem Fall das Ziel einer Vermittlung des Klienten in ein Arbeitsverhältnis explizit aus.
- „Beratung“ bildet den **initialen Teil der Kontaktaufnahme** zwischen Klient und Integrationsfachdienst, d.h. in jedem Einzelfall wird im Verlauf einer Beratungsphase überprüft, welche Interessen- und Bedürfnislagen bei einem Klienten vorhanden sind und in welcher Weise eine Zusammenarbeit mit dem Integrationsfachdienst möglich und sinnvoll ist. Insofern stellt Beratung auch eine Art obligatorische Vorstufe zu einer Betreuungsaufnahme dar.

An 15 Standorten (57,7 %) wurde Beratung schwerpunktmäßig als ein eigenes Dienstleistungsangebot verstanden. Allerdings befinden sich darunter auch fünf Integrationsfachdienste, die Beratungsaufgaben nur in einem sehr eingeschränkten Ausmaß wahrnahmen. In diesen Fällen hat sich die Auffassung durchgesetzt, Beratung sei vor allem eine Aufgabe der Arbeitsverwaltung und die Integrationsfachdienste seien ausschließlich für die Vermittlung von Schwerbehinderten mit einem besonderen Betreuungsbedarf zuständig. An 11 Standorten (42,3 %) dominierte eine Auffassung von Beratung als obligatorischer (Anfangs-)Phase der Zusammenarbeit von IFD und Schwerbehinderten. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass sich im Projektverlauf die Meinungen über den Charakter und die Notwendigkeit von Beratung zum Teil änderten und ein Wechsel von der ersten zur zweiten Form erfolgte.

Beratung als eigenständiges Dienstleistungsangebot

Wo Beratung und Betreuung als voneinander unabhängige Dienstleistungsangebote betrachtet wurden, basierte dies auf der Annahme, dass diesen zu unterscheidenden Angeboten auch **unterschiedliche Klientengruppen** entsprechen. Als hauptsächliches Unterscheidungskriterium fungierte die Frage, ob Unterstützung nur in Form von Informationsvermittlung oder ob Hilfe bei der Vermittlung und bei der Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses notwendig sein würde. Es wurde versucht, die Unterscheidung zwischen beiden Angeboten relativ konsequent durchzuhalten. Wie sich dies in der Praxis äußerte, lässt sich am Beispiel der Aussage der Mitarbeiterin einer Hauptfürsorgestelle veranschaulichen:

„Wir machen ja die Trennung zwischen Beratung und Betreuung. Beratung schließt Vermittlung aus. Und Betreuung, also das ist, wenn Beratung *und* Vermittlung gemeint ist. Das heißt nicht, dass Betreuung nicht auch eine Beratungsphase hat, aber es schließt von vorneherein Vermittlung ein.“ HFS09

In aller Regel wurde an Standorten, die ein solches Verständnis teilten, ein expliziter Auftrag als Voraussetzung für die Beratung eines zugewiesenen Klienten angesehen. Ging ein Klient auf den IFD zu, so war in diesem Fall nach einem einmaligen Erstkontakt entweder ein Beratungs- oder ein Betreuungsauftrag zu erteilen. Für den Klienten war dabei bereits im Vorfeld deutlich, dass ein Beratungsauftrag nicht auf eine Vermittlung oder damit zusammenhängende Leistungen abzielen kann:

„Das heißt nicht, wenn der Schwerbehinderte Beratung beantragt hat, dass er auch Vermittlung kriegt. Dann kriegt er keine Vermittlung. (...) Ich muss es im Erstgespräch klären: ‚Ich mache eine Beratung‘. Das schließt Vermittlung aus. Das ist in der Rahmenvereinbarung definiert, was Beratung kann, was zu dem Angebotspaket gehört. (...) Also ich muss es demjenigen, wenn ich nur berate, von vorneherein klar machen, dass es auch nur eine Beratung im definierten Sinne ist und dass er mit mehr Wissen nach Hause gehen kann.“

Aber es löst keine Aktivitäten in Richtung Vermittlung aus. Wenn alle diese Trennung klar im Kopf haben, müsste es klappen.“ HFS09

Über eine nur negative Bestimmung, wonach Beratung nicht auf eine Vermittlung hinführen kann, weist als positive Definition von Beratung ein Verständnis hinaus, das dieses Angebot als eine Art Zuarbeit für das Arbeitsamt begreift. Für die Schwerbehindertenvermittler kann in diesem Sinn die Erteilung eines Beratungsauftrages heißen, den IFD für die Klärung offener Fragen bei eigenen Fällen zu nutzen:

„Bei uns wurde das so verstanden, dass die Beratung dazu dient, wenn man merkt, jemand ist durchaus marktfähig, aber er hat einfach Probleme, für sich Perspektiven zu entwickeln oder kann seine Bewerbungsunterlagen nicht richtig aufbereiten, dass der dann zum IFD geschickt wird. Dort werden dann noch mal die ganzen Unterlagen aufgearbeitet, und es kommen auch Informationen für uns, welches Potential noch da ist. Also Dinge, was er uns gegenüber nicht offenbart. (...) Bei der Beratung soll eine spezielle Fragestellung bearbeitet werden, also Perspektiven entwickeln, berufliche Alternativen, gegebenenfalls Erstellung der Bewerbungsunterlagen usw.“ A06

Beratung in diesem Sinne hat also ausschließlich **abklärende und gegebenenfalls eine die Bewerbung vorbereitende Funktion**. Sie ist vor allem für Klienten vorgesehen, die für die eigentliche Vermittlung im Grunde genommen keine Hilfen benötigen. Dass gerade die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsämter eine solche Auffassung vertreten, erscheint naheliegend: Von der Systematik her folgt sie der im III. Sozialgesetzbuch formulierten Unterscheidung von Beratung und Vermittlung (§§ 29ff. und 35ff). In diesen für die Arbeitsverwaltung maßgeblichen Paragraphen wird unter „Beratung“ subsumiert: Berufsberatung im Sinne der Erteilung von Auskünften und Ratschlägen z.B. zur Berufswahl, zur Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes, zu Möglichkeiten der beruflichen Bildung, zur Arbeitsplatzsuche etc. Im Unterschied dazu sind unter „Vermittlung“ alle diejenigen Tätigkeiten zu verstehen, die darauf gerichtet sind, Arbeitsuchende mit Arbeitgebern „zusammenzuführen“.

In der Praxis ließ sich diese Unterscheidung von Beratung und Betreuung jedoch nicht konsequent durchhalten. Es erwies sich nicht als handhabbar, alle Klienten, die als Beratungsfälle angemeldet waren, von einer Unterstützung im Hinblick auf die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses auszuschließen. Selbst verschiedene Mitarbeiter von Hauptfürsorgestelle und Arbeitsamt wiesen übereinstimmend darauf hin, dass sich die von ihnen praktizierte Interpretation der Fördergrundsätze in der Form nicht bewährt habe. So äußert beispielsweise ein Vertreter der Hauptfürsorgestelle:

„Das ist mehr oder weniger eine künstliche Trennung, die der Statistik dient, aber die kollidiert mit den Erwartungen der Betroffenen.“ HFS13

Ein Mitarbeiter des Arbeitsamts ergänzt:

„Diese Beratungsgeschichte hat den Nachteil, dass die Schwerbehinderten da nicht positiv darauf reagieren. Die möchten also gerne vermittelt werden, die wollen in Arbeit und wenn die dann dort hinkommen und sie hören, sie sollen nur beraten werden, dann geht bei denen die Jalousie runter. Obwohl man es ihnen hier schon gesagt hat, gehen die immer noch in der Erwartungshaltung dort hin, jetzt bewegt sich was, jetzt bewegt sich's in Richtung Arbeit. Und wenn's dann doch nur wieder mal ums Rauskitzeln von Informationen geht, vielleicht um planerische Sachen für den künftigen Berufsweg, um die Klärung von Chancen auf dem Arbeitsmarkt, - dann sind sie unzufrieden.“ AA11

Damit wird deutlich: Die Unterscheidung zwischen Beratung und Betreuung als unterschiedlichen Dienstleistungsangeboten des Integrationsfachdienstes korrespondiert nicht mit einem entsprechenden Unterstützungsbedarf bei den schwerbehinderten Klientinnen und Klienten. Der Grund dafür ist nahe liegend: Per definitionem soll sich ein Integrati-

onsfachdienst um Klienten mit einer erheblichen Integrationsproblematik und einem besonderen Bedarf an arbeits- und berufsbegleitender Unterstützung kümmern. Werden dagegen Klienten beraten, die auch ohne intensivere Betreuung vermittelt werden können und die in den Worten des zitierten Arbeitsamtsmitarbeiters „marktfähig“ sind, so gehören diese bei genauer Betrachtung nicht zur Zielgruppe der Integrationsfachdienste.

Damit hängt zusammen, dass die geltend gemachte Funktionsbestimmung von Beratung den integrierten Leistungscharakter der Angebote des Integrationsfachdienstes verkennt. Sie unterstellt eine Art modulares Verständnis der IFD-Aufgaben und geht davon aus, dass einzelne Phasen der Betreuung, also hier die Abklärungsphase, als „Beratung“ beliebig herauslösbar und damit auch je für sich Gegenstand eines Auftrages werden könnten.

Wenn sich im Verlauf von Beratungsgesprächen, die sich an den Bedürfnissen der Klientinnen und Klienten orientierten, die Notwendigkeit einer umfänglicheren Unterstützung im Hinblick auf eine Arbeitsaufnahme abzeichnete, so war dies zumindest formell nicht mehr Bestandteil eines eng verstandenen Beratungsauftrages. In diesen Fällen musste die Umwandlung des Beratungsfalls in einen Betreuungsfall veranlasst werden, was zu einem Begründungsaufwand gegenüber den Auftraggebern und zu zeitlichen Verzögerungen führte. In der Praxis führte die strenge Trennung von Beratung und Betreuung deshalb zu nicht unerheblichen Konflikten zwischen den Integrationsfachdiensten und den Auftraggebern, zumindest aber zu unübersehbaren Verfahrensproblemen. Und so bedeutete dieser Versuch der Unterscheidung von Beratung und Betreuung an den meisten Standorten eher die Institutionalisierung von Konfliktpotential als eine durchgreifende Klärung. Die Auffassung von Beratung als einem parallelen und von der Betreuung unabhängig einzusetzenden Dienstleistungsangebot hat sich also insgesamt gesehen nicht bewährt.

Beratung als obligatorischer Zugang zum Integrationsfachdienst

Bei den Integrationsfachdiensten, die vor der Schaffung der Bundesmodellprojekte bestanden, hatte sich in den meisten Fällen eine Beratungspraxis durchgesetzt, wonach diese eine Art **Initialphase für die Zusammenarbeit mit dem IFD** darstellt. Jeder Klient, der sich an den Fachdienst wendet, wird zunächst als Beratungsfall geführt. Im Verlauf einer kurzzeitigen Beratungsphase ist dann zu klären, ob er überhaupt zur Zielgruppe des Dienstes gehört oder an eine andere Institution weiter zu vermitteln ist, ob sein Anliegen im Rahmen von Informationsvermittlung zu erledigen ist oder ob im Rahmen einer längerfristigen intensiven Zusammenarbeit mit ihm eine Perspektive auf ein Beschäftigungsverhältnis hin entwickelt werden kann (vgl. TROST 1997, 61f.; BARLSEN u.a. 1999). An ein solches Verständnis von Beratung knüpften unter den Bundesmodellprojekten rund zwei Fünftel der beteiligten Projekte an. Beratung wurde hier als eine obligatorische Phase jeder kundenbezogenen Tätigkeit des Integrationsfachdienstes begriffen. Sie hatte an diesen Standorten vor allem folgende Funktionen:

- Abklärung der formalen Voraussetzungen für eine eventuelle IFD-Betreuung (Abklärung der Zielgruppenzugehörigkeit)
- Abklärung der wechselseitigen Erwartungen von Klient und Integrationsfachdienst
- Abklärung der beruflichen Vorgeschichte des Klienten und seiner gegenwärtigen Lebenssituation
- Abklärung von Fähigkeiten und berufsbezogenen Neigungen
- Abklärung der Motivation
- gegebenenfalls Erarbeitung einer beruflichen Perspektive bzw. des gemeinsamen Vorgehens nach einer Betreuungsaufnahme
- Begründung eines vorläufigen Arbeitsbündnisses.

Auch nach diesem Verständnis besteht die Hauptfunktion der Beratung in „Abklärungsleistungen“ und nicht bereits in einer Vermittlung. Allerdings wird die Beratung als eine **notwendige Phase jeder Betreuung** begriffen. Von der eigentlichen Betreuung unterscheidet sie sich vor allem dadurch, dass sie einen weniger hohen Verbindlichkeitscharakter aufweist. Sie dient in erster Linie dazu, Voraussetzungen für die Integration und für die Zusammenarbeit zwischen Klient und IFD zu erörtern und soll letztlich in ein für die intensivere Zusammenarbeit unabdingbares Arbeitsbündnis führen. Zwar wird auch eine so verstandene Beratung nicht immer zu einem Übergang in ein Betreuungsverhältnis führen, etwa weil die Gespräche ergeben, dass der Klient keine weitergehende Unterstützung benötigt, nicht motiviert ist oder für eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (noch) nicht in Frage kommt. Dennoch ist Beratung hier keine selbstständige Dienstleistung des Integrationsfachdienstes, sondern von vorne herein auf die Abklärung der Betreuungsnotwendigkeit bezogen. Die Aufnahme einer „Betreuung“ ist somit gleich bedeutend mit der von Klient und Integrationsfachdienst getroffenen Übereinkunft, dass das grundsätzliche Ziel einer Vermittlung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt als sinnvoll erachtet wird und die damit verbundenen Verpflichtungen für beide Seiten definiert sind.

In der Regel meldet der Integrationsfachdienst das Ergebnis der Beratungsphase an den Auftraggeber und es erfolgt eine Beauftragung zur Betreuung des Klienten. Gegen Ende der Modellphase wurde dieses Verfahren von 11 (42,3 %) der 26 Projekte als Routineverfahren praktiziert. Dabei hatten sich allerdings drei erst im Verlauf des zweiten oder dritten Projektjahres nach Problemen mit anderen Vorgehensweisen für ein derartiges Verfahren entschieden. Abgesehen von einer Ausnahme hat sich nach Angaben *aller* Beteiligten die komplementäre Verknüpfung von Beratung und Betreuung in der Praxis bewährt und als unverzichtbarer professioneller Standard bestätigt. Zudem trägt das Verfahren dem in den Fördergrundsätzen formulierten Anspruch Rechnung, der Betreuungsauftrag sei „in Abstimmung“ mit dem Integrationsfachdienst zu erteilen.³⁹ Dies führte dazu, dass Konflikte zwischen Auftraggebern und Fachdiensten im Zusammenhang mit dem Beauftragungsmodus eher vermieden bzw. im Einzelfall leicht gelöst werden konnten. Der wesentlichste Vorteil lag aber darin, dass auf diese Weise eine **stimmige Auswahl von zur Zielgruppe gehörigen Menschen mit Behinderung** am ehesten gewährleistet werden konnte. Damit geht zugleich – wie eine Mitarbeiterin des Arbeitsamtes hervorhebt – eine Entlastung der Auftraggeber bei der Fallauswahl einher:

„Da dient ja auch dann die Möglichkeit, Beratungsgespräche im Vorfeld zu führen, als möglicher Trichter. Da haben die Mitarbeiter des IFD, denk ich, ein ganz gutes Gespür, um herauszufinden, ob einer irgendwie jetzt unsere Begleitung braucht oder ob er das selber leisten kann. Manchmal war das für die Kunden schon hilfreich, da noch mal auch ein paar Ideen zu bekommen oder auch für sich selber abzuklären, wie stark sie sind und dass das vielleicht auch alleine geht.“ AA24

Wesentlich ist schließlich die **Funktion der Motivationsabklärung** während der Beratungsgespräche, die – wegen der leistungsrechtlichen Problematik – durch das Arbeitsamt nur bedingt erfüllt werden kann:

„Wir haben das schon so mitbekommen, dass wenn wir jetzt jemandem hier Betreuung durch den Integrationsfachdienst anbieten, dass dann die Leute zu 99% hoch begeistert sind und sehr motiviert sind. Aber wir wissen ja auch, dass viele auch immer Angst haben wegen ihrer Leistungen, die sie bekommen und sich ganz anders bei uns verhalten als woanders. Das war dann teilweise auch das Problem, dass manche aufgetaucht sind beim Integrationsfachdienst und sich dort ganz anders verhalten haben als bei uns vorher. Wir haben das jetzt so gemacht, dass wir die Leute erst mal hinschicken als Beratungsfall. (...) Die merken dann, wer motiviert ist, und melden uns dann zurück, dass sie betreut werden sollen und wir weisen die dann offiziell zu.“ AA01

³⁹ Vgl. Vorläufige Grundsätze, S. 4, Zeile 5; vgl. auch SGB IX § 111 Abs. 2.

Eine der Betreuung verpflichtend vorausgehende Beratungsphase mit minimal einem, maximal fünf Besprechungsterminen kann also insgesamt als fachlich fundierte, aber ebenso im Sinne der Aufgabenerfüllung unverzichtbare Verfahrensregelung gelten. Es lässt sich auf diese Weise am ehesten eine Passung zwischen den Leistungsangeboten des Integrationsfachdienstes und einer dafür geeigneten Zielgruppe erreichen.

Quantitativ betrachtet wurde in der überwiegenden Mehrheit der Fälle die Anzahl von fünf Beratungsgesprächen, wie sie die Hinweise maximal vorsehen, nicht erreicht. Im Mittel kam es zu drei Beratungsterminen, d.h. der Betreuungsaufnahme waren in der Regel drei Gespräche mit überwiegend abklärender Intention vorgeschaltet. In Einzelfällen – genau bei 4,8 % aller Betreuungsverläufe – wurde die Zahl von fünf Gesprächen allerdings auch überschritten.

Direkte Zuweisung: Betreuungsaufnahme ohne vorangegangene Beratung

In mehreren Bundesländern erfolgte die Betreuungsaufnahme ohne eine vorangegangene Beratungsphase. An den entsprechenden Standorten wurden den Diensten die Klienten direkt zugewiesen, d.h. bereits der Erstkontakt fungierte als Einstieg in eine Betreuung mit dem Ziel der Vermittlung. Obwohl von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der jeweiligen Integrationsfachdienste der Vorschlag zur Einführung einer kurzen Beratungsphase vor Aufnahme der Betreuung eingebracht wurde, fand dies bei den Auftraggebern keine Resonanz und wurde abschlägig beschieden.

Die Begründungen für diese Ablehnung sind im Wesentlichen um zwei Aspekte zentriert: Zum einen wurde das von den IFD-Mitarbeiterinnen und -mitarbeitern geltend gemachte Verständnis von Beratung mit dem Hinweis darauf zurückgewiesen, dass die in einer Beratung zu leistenden Funktionen **bereits vom zuständigen Schwerbehindertenvermittler geleistet** werden. Zu dessen Aufgaben zählt es nach dieser Auffassung, alle im Einzelfall wesentlichen diagnostischen Fragen selbst abzuklären und ein entsprechendes Leistungsprofil des Klienten zu erstellen. Folgerichtig stellten sich diese Arbeitsämter auf den Standpunkt, dass sie es sind, die Beratungsaufgaben übernehmen. Dies führte dazu, dass sich für die kooperierenden Integrationsfachdienste keine oder nur sehr wenige Beratungsfälle ergaben. Dazu zwei Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung:

„Da wurde jemand dann hingeschickt und dann wurde da mit ihm ‚beraten‘, obwohl der Integrationsfachdienst ja von uns ein Leistungsbild bekommen hatte: beruflicher Werdegang, gesundheitliche Einschränkungen, ärztliches Gutachten. (...) Da wurde noch mal eine Leistungseinschätzung vorgenommen. Das hat man eigentlich schon als Daten von uns bekommen.“ AA20

„Wir haben den Weg eingeschlagen, dass wir Betreuungsaufträge vergeben haben und dass der Vermittler nur in Einzelfällen eine Empfehlung für Beratung gibt. Wir fahren also nicht die Schiene, grundsätzlich erst mal Beratung. Das ist zwar, was unser IFD sehr gerne hätte, aber wir fühlen uns mit dem anderen Modell wohler. (...) Hier sagt der Vermittler, nachdem er sich mit dem Fall beschäftigt hat, dass er hier die Hilfen oder Leistungen des Dritten in Anspruch nehmen möchte. Also hier hat der Vermittler sich eben hingestellt und hat sich die Gedanken gemacht, hat mit dem Einzelnen auch darüber gesprochen. Das ist konkreter. Denn wir wollen ja das Instrument IFD auch entsprechend einsetzen.“ AA02

Der Einwand, während einer Beratungsphase würden Abklärungsleistungen wiederholt, die bereits im Arbeitsamt erfolgten, ist insofern berechtigt, als für die Abklärung von beruflicher Vorgeschichte und arbeitsbezogenen Fähigkeiten selbstverständlich auf bereits vorliegende Informationen anderer Instanzen zurückgegriffen werden kann. Es ist nicht sinnvoll, ein aufwendiges Standardassessmentprogramm zu absolvieren, wenn bereits breite Kenntnisse vorhanden sind. Davon unabhängig ist eine Beratungsphase wegen

ihrer Bedeutung für die Begründung eines Arbeitsbündnisses zwischen Klient und Fachberater aber dennoch wichtig. Diese Funktion ist prinzipiell nicht delegierbar, weil sie die Konstitution eines persönlichen Vertrauensverhältnisses zur Voraussetzung hat.

Ein zweites Argument, das vor allem aus der Sicht mancher Arbeitsämter gegen eine der Betreuung vorausgehende Beratung spricht, ist die Befürchtung, dass dadurch eine **zeitliche Verschleppung** der – in ihrem Verständnis – eigentlichen Aufgabe des Integrationsfachdienstes, nämlich der Vermittlung, einhergeht. Beratung wird hier eher als diskursive Auseinandersetzung mit dem Klienten verstanden, durch welche die viel wesentlichere Vorbereitung einer Klientin oder eines Klienten auf die Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses unnötig verzögert wird. Eine Mitarbeiterin und ein Mitarbeiter des Arbeitsamtes formulieren dazu explizit:

„Beim IFD war man der Meinung, dass jeder Klient, der dort hinkommt, erst mal in die Beratungsphase geht. Wir haben gesagt, wenn wir einen Auftrag zur Betreuung geben, dann geht der in die Betreuung. Und da waren wir halt so ein bisschen unterschiedlicher Auffassung. (...) Beratung ist, sag ich mal, mehr so ein bisschen – ja, nicht oberflächlich, will ich nicht sagen – aber sicherlich nicht so intensiv zum Beispiel mit Vermittlungsbemühungen oder ähnlichem. Das gehört ja in dieser Beratungsphase eben noch nicht dazu, so dass man anfangs eben meinte, dass halt diese intensivere Betreuung eben dann erst viel später beginnt. Und da vertrat der IFD eben die Auffassung, dass erst diese fünf Beratungen durchgeführt werden, was sich ja dann auch wieder über einen längeren Zeitraum hinziehen kann. Und die Betreuung beginnt dann halt eben erst sehr viel später. Und im Landesarbeitsamt hatte man uns dann eigentlich gesagt, dass es so nicht ist.“ AA22

„Der Integrationsfachdienst wollte erst beraten und da haben wir gesagt, wir wollen eigentlich, dass die Arbeitnehmer in Arbeit gebracht werden. Und dazu sollen sie betreut werden. Und wenn es darum geht, dass die Herrschaften morgens lernen, wieder aufzustehen, sich zu waschen und zur Arbeit zu gehen. Weil einige schon fünf, sechs oder acht Jahre arbeitslos waren. So, und das ist für mich eine Betreuung, auch in schweren familiären oder persönlichen Lagen sie dann wieder auf den richtigen Arbeitsweg zu bringen. Wenn es zu Hause nicht stimmt, dann gehen sie auch nicht arbeiten. So, also da haben wir gesagt, wir machen nur noch Betreuungen.“ AA20

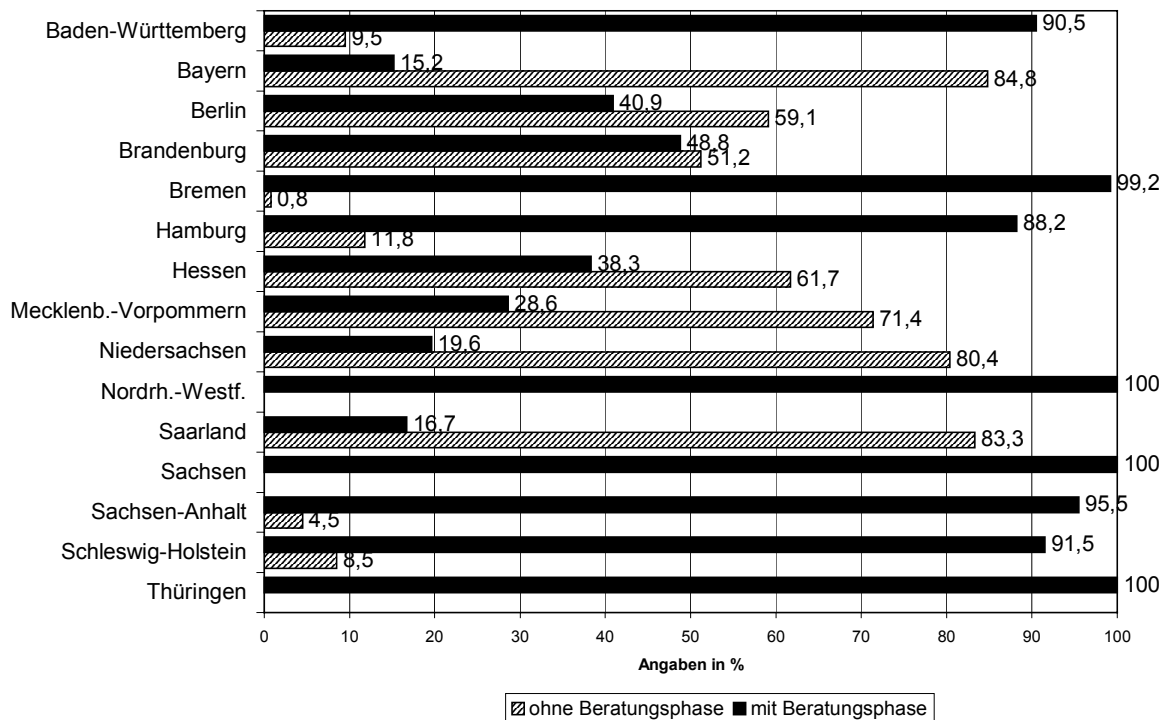
Wenn also seitens des Arbeitsamtes eine Beratungsphase mit dem Hinweis auf eine strikte Bindung der Tätigkeit des Integrationsfachdienstes an den vom Auftraggeber formulierten Auftrag abgelehnt wird, so ist damit die in den Fördergrundsätzen verankerte Chance, die Fachlichkeit des Dienstes bereits bei der Auftragsformulierung in Anspruch zu nehmen, ausgeschlossen. Zugleich bleibt eine wichtige Möglichkeit für die Überprüfung der Zugehörigkeit des Klienten zur Zielgruppe ungenutzt. Schließlich trägt auch die mangelnde Flexibilität im Betreuungsprozess, die weder für den Klient noch für den IFD Raum für die Entwicklung einer passgenauen, zielorientierten Arbeit lässt, dazu bei, dass das professionelle Potential des Instrumentes Integrationsfachdienst nicht völlig ausgeschöpft wird.

Beratung als der Betreuung vorangehende Phase: Verteilung nach Bundesländern

Die erheblichen Auffassungsunterschiede innerhalb der Bundesmodellprojekte in den verschiedenen Bundesländern im Hinblick auf die Frage, ob dem Beginn eines Betreuungsverhältnisses eine Beratung voraus gehen sollte oder nicht, schlagen sich in divergenten, ja teilweise konträren praktischen Umsetzungen nieder. Betrachtet man den Anteil von Betreuungsfällen, die mit einer Beratungsphase beginnen, an der Gesamtzahl aller Betreuungsfälle, so schwankt dieser je nach Bundesland zwischen 100 % und 15 %. Es gibt also auf der einen Seite Bundesländer, in denen jegliche Betreuung an initiale Beratungsgespräche anknüpft, und auf der anderen Seite Bundesländer, bei denen die

große Zahl der Fälle direkt für eine Betreuung zugewiesen wird und nur ein sehr kleiner Teil der Klienten zunächst beraten wird (vgl. Abbildung 3).

Abb. 3: Anteile von Betreuungsverläufen mit oder ohne Beratungsphase nach Bundesländern
(n = 1.996)



Zu den Bundesländern mit sehr hohen (bis zu 100 %) Anteilen von Beratungsphasen, die jeweils einer Betreuung vorangehen, zählen Baden-Württemberg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Hier ist die obligatorische Beratungsphase der Regelfall. Dies gilt auch für das Projekt in Schleswig-Holstein, allerdings liegen hier wegen des Zugangs der Klienten über die beteiligten Kliniken besondere Bedingungen vor.

Das Gegenstück dazu bilden Bundesländer bzw. Standorte, bei denen die Beratungsphase eher eine Ausnahme bildet, auf jeden Fall aber die Zahl der Betreuungsverhältnisse ohne Beratung deutlich übersteigt: Dazu gehören etwa die Standorte in Bayern, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und im Saarland. Dort wurden Beratung und Betreuung als getrennte Dienstleistungen definiert, die in der Regel auch unterschiedliche Aufträge erforderten. Eine obligatorische Beratungsphase war hier nicht vorgesehen. Auch in Brandenburg wurden Beratung und Betreuung von den Auftraggebern als getrennt zu behandelnde Dienstleistungen verstanden. Es kam jedoch häufig – in der Regel auf Initiative des Fachdienstes – zur Erweiterung eines ursprünglichen Beratungsauftrags zu einem Betreuungsauftrag. Uneinheitlich ist das Bild an den hessischen Standorten: In Marburg und in Frankfurt erfolgten zu 86 % bzw. 77 % direkte Betreuungsaufträge. In Gießen war dagegen eine obligatorische Beratungsphase von Beginn an, in Kassel und in Darmstadt seit Anfang 2000 die Regel. Einen Sonderfall stellt der Standort Hamburg dar: Die Vertreterin des Arbeitsamtes betrachtete die dem Integrationsfachdienst zugewiesenen Fälle als Betreuungsaufträge. Praktisch schalteten die Mitarbeiter des Fachdienstes gleichwohl eine Art „informelle Beratungsphase“ vor, in deren Verlauf sich dann herausstellte, ob es zu einer längerfristigen Zusammenarbeit zwischen Klient und Fachdienst

kommen würde. War das nicht der Fall, erfolgte eine entsprechende Rückmeldung an das Arbeitsamt.

2.2 Beratung, Beauftragung und Typologie der Standorte

Die Handhabung der Beratung(sphase) erwies sich in der Praxis als unmittelbar entscheidend für die Art und Weise der Erteilung des Betreuungsauftrages. An Standorten mit obligatorischer Beratungsphase erfolgte die Beauftragung zur Betreuung im Anschluss an die Beratung und war von deren Ausgang abhängig. Der Integrationsfachdienst konnte hier aufgrund des Verlaufs der Gespräche mit dem Klienten ein Votum bzw. eine Empfehlung abgeben. Daraus ergibt sich das Muster einer **konsultativen Beauftragung**, einer Beauftragung also, die dem Integrationsfachdienst im Rahmen seiner fachlichen Möglichkeiten eine Mitwirkung bei der Auswahl zu betreuender Klienten einräumt.

Wo Beratung und Betreuung dagegen als getrennte Dienstleistungsangebote aufgefasst wurden oder wo es gar keine Beratung gab, erfolgte – zumindest in formeller Hinsicht – die Beauftragung in Form einer **Zuweisung**, d.h. es gab keine *institutionalisierte* Mitwirkung des Integrationsfachdienstes an der Auftragserteilung.

Unter diesen Standorten lassen sich wiederum idealtypisch zwei Muster unterscheiden: Im einen Fall wird eine vergleichsweise große Zahl von Beauftragungen erteilt, wobei die Auswahlkriterien eher dem Muster der „ausgewogenen Verteilung“ folgen, d.h. die Dienste betreuen eine Art „Stichprobe“ aus der Gesamtheit der beim Vermittler arbeitslos gemeldeten Schwerbehinderten. Die Integrationsfachdienste können hier zwar keine geregelten, aber doch informelle Spielräume nutzen, um unter den zugewiesenen Klienten auszuwählen und im Einzelfall Betreuungsaufträge zurückzugeben. Die Zuweisung ist also z.T. hinterfragbar oder diskutabel, sie erfolgt als „**bedingte Zuweisung**“. Im anderen Fall wird die Zuweisung sehr strikt gehandhabt, d.h. es bestehen keine informellen Spielräume für die Mitwirkung an der Fallauswahl und eine Rückgabe von Beauftragungen ist nur mit einem sehr hohen Begründungsaufwand möglich. Die „**strikte Zuweisung**“ korrespondiert mit dem Auswahlkriterium der „schwierigen Fälle“, d.h. die Integrationsfachdienste sollen vorzugsweise Klientinnen und Klienten mit Motivationsproblemen, Langzeitarbeitslosigkeit und psychosozialen Schwierigkeiten oder aber Klienten, bei denen die Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes erfolglos blieben, betreuen.

Diese verschiedenen Vorgehensweisen bei der Beauftragung stehen in einem engen Zusammenhang mit einer Reihe weiterer Merkmale, durch die sich die Arbeit der Modellprojekte charakterisieren lässt. Auf der Basis der untersuchten Zusammenhänge konnte unter Einbeziehung quantitativer und qualitativer Daten durch die Anwendung verschiedener explorativer statistischer Verfahren eine Typologie konstruiert werden, mit deren Hilfe sich die Komplexität der 26 Modellprojekte in den 16 Bundesländern auf drei unterschiedliche Typen reduzieren lässt.⁴⁰ Damit wird es möglich, über unterschiedliche Konzeptionen und regionale Besonderheiten hinweg die Bedeutung elementarer Bedingungsfaktoren bei der Umsetzung der Bundesmodellprojekte herauszuarbeiten.

Zentrale inhaltliche Dimension, die zur Bildung der drei vorgeschlagenen Typen geführt hat, ist die Art und Weise der Ausgestaltung der Beziehungen der Integrationsfachdienste zu ihrem Hauptauftraggeber Arbeitsamt und – damit in engem Zusammenhang – die Form des Beauftragungsverfahrens.



⁴⁰ So wurden in einem ersten Schritt mit Hilfe bivariater Analysen (chi²-Tests, Mittelwertsvergleiche und Varianzanalysen) und insbesondere multipler Korrespondenzanalysen eine vorläufige Typologie erstellt. Diese wurde im Projektverlauf unter Berücksichtigung des qualitativen Materials und weiterer statistischer Analysen (Indexbildung, Cluster- und Diskriminanzanalysen) sukzessive weiter überprüft, angereichert und zum Teil korrigiert (vgl. dazu v.a. Kapitel II und III). Zur Verbindung quantifizierend-statistischer mit qualitativen Verfahren vgl. KLUGE 1999 sowie KELLE / KLUGE 1999.

Die Integrationsfachdienste sollen unterschieden werden nach

- einem „arbeitsamtsnahen Typus“ (Typ A)
- einem „arbeitsamtsabhängigen Typus“ (Typ B)
- einem „relativ autonomen Typus“ (Typ C).

Der Zusammenhang mit dem jeweiligen Verständnis von „Beratung“ und dem Beauftragungsverfahren ergibt sich aus Abbildung 4 (weitere Erläuterungen im Text).

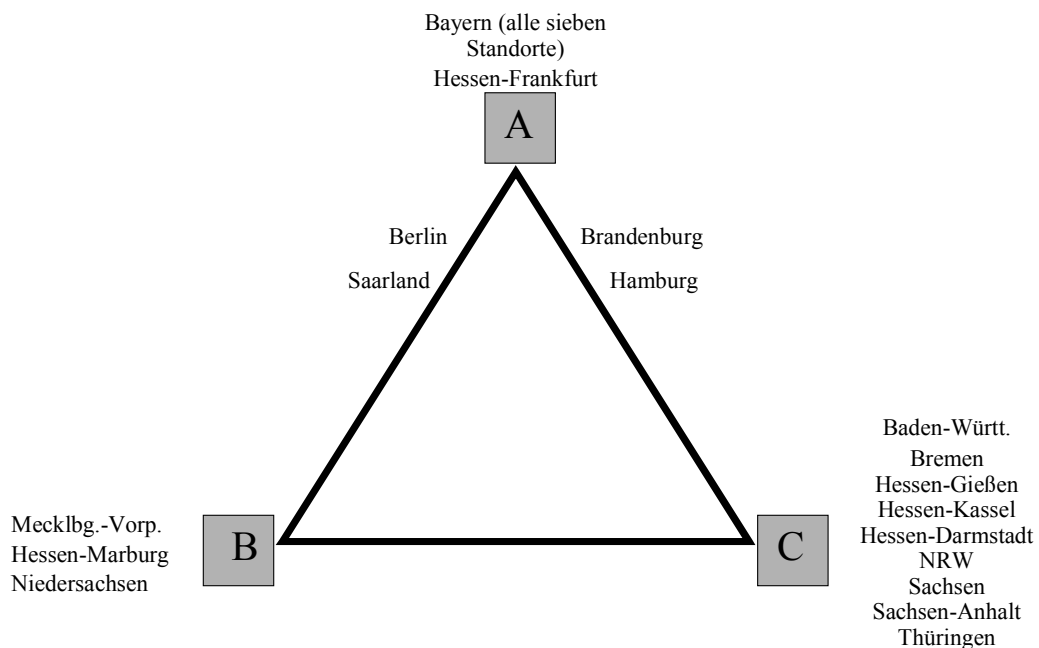
Abb. 4: Beratung, Beauftragung und Typus des Integrationsfachdienstes

Beratung und Betreuung als getrennte Angebote; keine Beratung		obligatorische Beratungsphase
		
Zuweisung		konsultative Beauftragung
<ul style="list-style-type: none"> - mit informellen Spielräumen - „ausgewogene Klientenverteilung“ 	<ul style="list-style-type: none"> - strikt - „schwierige Fälle“ 	<ul style="list-style-type: none"> - „besonderer Betreuungsbedarf“
		
Typ A: arbeitsamtsnah	Typ B: arbeitsamtsabhängig	Typ C: relativ autonom

Im Verständnis der qualitativen Sozialforschung bestehen Typologien immer aus „Idealtypen“, d.h. Typen werden gebildet „durch einseitige Steigerung eines oder einiger Gesichtspunkte und durch Zusammenschluss einer Fülle (...) von Einzelercheinungen“ (WEBER 1988, 191). Typen werden auf der Grundlage von Strukturen gebildet, die in empirischen Daten vorfindbar sind. Ihr Wert liegt aber nicht in erster Linie darin, dass empirische Einzelfälle ihnen genau und in allen Merkmalen entsprechen, sondern sie dienen als Beurteilungsmaßstäbe dafür, wie sehr sich ihnen der empirische Einzelfall annähert. Die Zuordnung einzelner Modellprojekte bzw. Standorte zu den Typen A, B oder C in Abbildung 5 bedeutet daher nicht, dass der einzelne Standort dem Typus immer in allen Merkmalen entspricht und ebenso wenig, dass jedes typenspezifische Merkmal stets voll ausgeprägt vorhanden ist. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass in jedem Fall die meisten Merkmale zumindest in gradueller Annäherung an die kennzeichnenden Elemente eines bestimmten Typus vorhanden sind.⁴¹ Grundlage der Zuordnung sind die quantitativen Daten zum Beauftragungsverfahren, zu Fallzahlen, zur Arbeitsweise der Dienste sowie qualitativer Daten, insbesondere aus den Interviews mit Mitgliedern der Steuerungsteams und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und den Klienten.

⁴¹ Zur Frage des methodologischen und methodischen Status von Typen, vgl. KLUGE (1999) sowie KELLE, KLUGE (1999). Wenn im Folgenden in Bezug auf die Typen mit empirischen Verteilungen argumentiert wird, so handelt es sich um Durchschnittswerte (Durchschnittstypen).

Abb. 5: Zuordnung der Modellprojekte/Standorte zu den Typen



Bei den Modellprojekten in den Bundesländern Berlin, Saarbrücken, Brandenburg und Hamburg handelt es sich um Mischtypen, d.h. sie lassen sich nicht einer bestimmten Ausprägung zuordnen. Für alle vier gilt jedoch, dass eine starke Tendenz zum Typ A, dem arbeitsamtsnahen Typus zu beobachten ist. Für die Einordnung der Standorte in Berlin und Saarbrücken als Mischtyp zwischen den Ausprägungen A (arbeitsamtsnah) und B (arbeitsamtsabhängig) war ein Wandel im Projektverlauf ausschlaggebend: Das ursprüngliche Zuweisungskriterium der „schwierigen Fälle“ änderte sich in Richtung auf eine „ausgewogene Klientenverteilung“, außerdem entsprechen andere Merkmale der Fallzahlen, der Vermittlungsquoten und der Klientenstruktur zum Teil eher dem arbeitsamtsnahen, zum Teil eher dem arbeitsamtsabhängigen Typ. Im Fall von Hamburg und Brandenburg liegt dagegen eine Mischform zwischen dem arbeitsamtsnahen und dem relativ autonomen Typus vor. Für die Zuordnung war hier insbesondere ausschlaggebend die Handhabung der Beratungsphase: In Brandenburg liegt ein relativ hoher Anteil von Beratungen vor, die einer Betreuungsaufnahme vorangestellt sind, allerdings deutlich unter dem für Typ C kennzeichnenden hohen Anteil. In Hamburg ist ebenso eine Art informelle Beratungsphase zu beobachten sowie weitere Aspekte der Klientenstruktur, der Arbeitsweise und der Fallzahlen, die ein uneinheitliches Bild ergeben, insgesamt aber eher den Merkmalen des Typs A entsprechen. Wenn im weiteren Verlauf des vorliegenden Berichtes quantitative Vergleiche zwischen den einzelnen Typen vorgenommen werden, so gehen die Daten dieser Mischtypen nicht in die Berechnungen ein.

2.2.1 Arbeitsamtsnaher Typus (Typ A)

Der arbeitsamtsnahe Typus des Integrationsfachdienstes zeichnet sich durch eine enge Kooperationsbeziehung zum Arbeitsamt aus. Die „Arbeitsamtsnähe“ ergibt sich aus dem Umstand, dass sich durch den dominierenden Zuweisungsmodus nach dem Muster der „ausgewogenen Klientenverteilung“ die Klientel des Dienstes nicht grundsätzlich von der eines Schwerbehindertenvermittlers im Arbeitsamt unterscheidet. Dazu kommt, dass der IFD vergleichsweise hohe Fallzahlen verzeichnet und seine Arbeitsweise durch eine deutliche Orientierung auf Vermittlung gekennzeichnet ist. Arbeitsbegleitende Aktivitäten spielen dagegen eine eher nachgeordnete Rolle.

Vorherrschender **Beauftragungsmodus** ist die Zuweisung. Wenn dabei hauptsächlich nach dem Kriterium der „ausgewogenen Verteilung“ verfahren wird, so heißt dies, dass sich die Dienste mit einer „Stichprobe“, einem annähernd repräsentativen Abbild der Gesamtheit arbeitslos gemeldeter Schwerbehinderter auseinandersetzen. Sie betreuen neben einer beachtlichen Zahl von Männern und Frauen, die mit einem relativ geringen Aufwand vermittelbar erscheinen, auch solche, bei denen ein besonderer Unterstützungsbedarf besteht.

In der Regel vereinbart der zuständige Schwerbehindertenvermittler mit einem Klienten die Betreuung durch den Integrationsfachdienst. Alle für eine Auftragserteilung notwendigen formalen Voraussetzungen werden im Arbeitsamt geprüft bzw. gewährleistet: Dazu gehört die Prüfung des Schwerbehindertenstatus, die Unterzeichnung einer Einverständniserklärung und einer Schweigepflichtsentbindung. Diese Unterlagen werden dem Integrationsfachdienst zusammen mit einer formalen Beauftragung zugeleitet. Daraufhin meldet sich entweder der Klient beim IFD oder dieser setzt sich schriftlich bzw. telefonisch mit ihm in Verbindung.

Ein **direkter Zugang** von Klienten zum Integrationsfachdienst ist nicht prinzipiell ausgeschlossen, bleibt beim arbeitsamtsnahen Typus aber die Ausnahme. Lediglich 1,7 % der Betreuungsfälle gehen hier auf eine Initiative des Klienten selbst zurück. Die Vereinbarungen zwischen der Arbeitsverwaltung und dem IFD regeln in diesem Zusammenhang, dass ein Klient nach einem einmaligen Vorgespräch beim Arbeitsamt vorstellig werden muss. Die eigentliche Betreuung beginnt daraufhin erst nach Erteilung eines Auftrages.

Zwar ist der Integrationsfachdienst nicht formal an der Auswahl der Klienten beteiligt, beim arbeitsamtsnahen Typus finden sich aber durchweg **informelle Spielräume**, die eine Einflussnahme ermöglichen. Je nach dem, wie eng die jeweilige Zusammenarbeit mit dem betreffenden Schwerbehindertenvermittler ist, erfolgen beispielsweise Absprachen im Vorfeld einer Zuweisung, die dem IFD Gelegenheit geben, an der (Vor-)Auswahl der zu betreuenden Klienten mitzuwirken. An einem Standort geschah dies anhand von Computerausdrucken aus der Arbeitslosendatei des Vermittlers, an anderen Orten meist im Zuge telefonischer Kontakte. Dienste vom arbeitsamtsnahen Typus haben vor allem die Möglichkeit, im Einzelfall Betreuungsaufträge wieder zurückzugeben, wenn sich herausstellt, dass Klienten nicht motiviert oder aus sonstigen Gründen nicht für eine Betreuung geeignet sind. Der Grad der vorhandenen informellen Spielräume ist nicht überall gleich, deshalb können sich vereinzelt auch Konflikte über zugewiesene Klienten ergeben, allerdings bestimmen diese nicht das Bild.

Die Zahl der zugewiesenen und betreuten Fälle ist – im Vergleich mit den beiden anderen Typen – sehr hoch. Bei arbeitsamtsnahen Diensten lag die **durchschnittliche Betreuungsrelation** Ende des Jahres 2000 bei 49 laufenden Fällen pro voller Fachberaterstelle. Am Standort Frankfurt (Hessen) wurden zum selben Zeitraum 77 Fälle pro Fachberater betreut, in Hof (Bayern) waren dies 62 Betreuungsfälle pro Fachberater. Diese Zahlen liegen erheblich über der in den „Vorläufigen Grundsätzen“ vorgesehenen Relation von 20-25 laufenden Betreuungsfällen pro voller Stelle. Faktisch ergibt sich aus diesen hohen

Fallzahlen die Notwendigkeit, Prioritäten zu setzen. Der Integrationsfachdienst kann und muss Bewerberinnen und Bewerber, deren Betreuung sich beispielsweise aufgrund mangelnder Motivation oder anderer Vermittlungshemmnisse als schwierig bzw. aufwendig erweist, zunächst einmal zurückstellen und vordringlich geeigneter erscheinende Fälle verfolgen. Ein Mitarbeiter eines Fachdienstes vom Typ A drückte dies so aus, dass er unmotivierte Klienten – gewissermaßen als eine Art Bewährungsprobe – zunächst „regelrecht verhungern lasse“. Im Endergebnis führt dieses Verfahren zu einer Bevorzugung von Bewerberinnen und Bewerbern, die als leichter vermittelbar erscheinen.

Das **Verhältnis zum Arbeitsamt** ist bei Diensten vom Typ A durchweg kooperativ und wird – von für alle Standorte typischen Anfangsschwierigkeiten einmal abgesehen – von den Beteiligten in der Regel als konstruktiv bewertet. Fallbezogene offene Konflikte tauchen sehr selten auf und können unter Nutzung der gegebenen informellen Spielräume aufgefangen oder überwiegend einvernehmlich geklärt werden. Zu einer relativ toleranten Haltung des Arbeitsamtes verhelfen in diesem Zusammenhang nicht zuletzt die ausgeprägten Vermittlungserfolge der arbeitsamtsnahen Dienste.

An Standorten mit Diensten vom Typ A spielten die **Steuerungsteams** von vorne herein eine eher geringe Rolle. Zugleich bewegt sich auch die Bedeutung der **Hauptfürsorgestellen** für die Arbeit der Fachdienste auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Lediglich in einem Viertel aller dokumentierten Fallverläufe kam es bei Integrationsfachdiensten von diesem Typus im ersten Halbjahr der Betreuung zu einer Zusammenarbeit mit der Hauptfürsorgestelle und nur in 14,7 % dieser Fälle wurde der Kooperation eine „hohe Bedeutung“ für den Betreuungsverlauf zuerkannt.

2.2.2 Arbeitsamtsabhängiger Typus (Typ B)

Für den arbeitsamtsabhängigen Typus der Integrationsfachdienste ist eine sehr konsequente Steuerung der Fallauswahl durch das Arbeitsamt kennzeichnend. Dem Dienst selbst bleiben nur geringe Gestaltungsräume hinsichtlich der zu betreuenden Klientengruppe. Dies schließt auch Elemente seiner Arbeitsweise und andere Aspekte wie z.B. die Möglichkeit zu Öffentlichkeitsarbeit ein, die durch Vorgaben der Auftraggeber stark verregelt sind.

Auch beim arbeitsamtsabhängigen Typ ist der dominante **Beauftragungsmodus** die **Zuweisung**. Sie erfolgt nach dem Kriterium der „schwierigen Fälle“ und bezieht zu einem großen Teil Klienten mit einer Motivationsproblematik, Langzeitarbeitslosigkeit und psychosozialen Problemlagen ein. Nachdem einem Klienten im Arbeitsamt die Betreuung durch den Integrationsfachdienst angeboten bzw. nahe gelegt wurde, Einverständniserklärung und Schweigepflichtsentbindung unterzeichnet sind, erfolgt eine schriftliche Beauftragung des Integrationsfachdienstes. Dies geschieht in der Regel mit Hilfe eines Formulars, in dem aus einem vorgegebenen Aufgabenkatalog die im konkreten Einzelfall auszuführenden Leistungen angekreuzt sind, z.B. „Erwartungshaltung des SB klären“, „Erarbeitung eines Leistungsprofils“, „Arbeitsplätze mit dem SB besichtigen“, „Möglichkeiten erschließen, um berufliche Fähigkeiten und Fertigkeiten des SB durch kurzzeitige Arbeitsverhältnisse erproben zu lassen“ usw.⁴² Durch die Vorgabe einzelner Arbeitsschritte sind die **Betreuungsaufträge** also hochgradig formalisiert und dadurch die Spielräume des Fachdienstes zumindest formal erheblich eingeschränkt. Auf eine sehr enge Bindung des Integrationsfachdienstes an den ihm erteilten Auftrag wird seitens der Arbeitsämter großer Wert gelegt. Allerdings variiert der Grad der faktischen Kontrolle der Auftragsausführung über die einzelnen Standorte. Während in einem Fall seitens der Arbeitsverwaltung fehlende Kontrollmöglichkeiten aufgrund ungenügender Informationen

⁴² Ein entsprechendes Formular ist im Anhang abgedruckt.

beklagt werden, wird diese Kontrolle an anderen Standorten sehr konsequent gehandhabt.⁴³

Prinzipiell kann sich nach der Auftragserteilung der arbeitslose Mensch mit Behinderung selbst beim Integrationsfachdienst melden. Der häufigere Fall ist jedoch eine schriftliche Kontaktaufnahme des IFD mit dem Klienten und die Einladung zu einem ersten Gesprächstermin. Ein **eigeninitiativer Zugang des Klienten** ist auch an Standorten mit Fachdiensten vom Typ B sehr selten. Nur 2,7 % der dokumentierten Betreuungsverläufe gehen auf einen direkten Zugang von Klienten zurück. In diesen Fällen ist aber eine umgehende Vorstellung beim Arbeitsamt erforderlich, bevor eine weitere Betreuung erfolgen kann. Eine Beratungsphase ist nicht systematisch vorgesehen, in Einzelfällen erfolgt ein entsprechender Auftrag.

Die **Fallzahlen** lagen bei Integrationsfachdiensten des B-Typus Ende des Jahres 2000 bei durchschnittlich 20 laufenden Fällen pro Fachberater. Im Vergleich mit den Diensten vom Typ A liegt diese Zahl also wesentlich niedriger, sie umfasst weniger als die Hälfte der dort durchschnittlich von einem Mitarbeiter bzw. einer Mitarbeiterin betreuten Klienten. Der wesentliche Grund hierfür liegt in dem unterschiedlichen Zuweisungskriterium: Es fehlen dadurch die mit wenig Aufwand zu vermittelnden Klienten, umgekehrt erweist sich ein Großteil der nach dem Kriterium der „schwierigen Fälle“ zugewiesenen Menschen mit Behinderung als außerordentlich betreuungsintensiv.

Auch wenn sich im Laufe der Zusammenarbeit zwischen IFD und Klient herausstellt, dass eine Betreuung nicht Erfolg versprechend ist, z.B. weil der Klient signalisiert, dass er kein Interesse an einer Arbeitsaufnahme hat oder weil er eine Verrentung anstrebt, ist eine Auflösung des Betreuungsauftrages nur sehr schwer möglich. Von Seiten der Arbeitsverwaltung wird dies damit begründet, dass die Menschen mit Behinderung genau wegen der aufgetretenen bzw. zu erwartenden Probleme bei der Arbeitssuche an den IFD verwiesen wurden und es dessen Aufgabe sei, die Schwierigkeiten zu lösen.⁴⁴ In der Folge kommt es deshalb bei arbeitsamtsabhängigen Fachdiensten vielfach zu stagnierenden Betreuungsverläufen, die sich z.T. ohne sichtbare Fortschritte bis über ein Jahr hinziehen. Zugleich beinhaltet dieser Punkt ein beträchtliches Konfliktpotential, weil die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechende Entscheidungen der Arbeitsverwaltung oft nur schwer akzeptieren können und ihre eigene Fachlichkeit dadurch stark in Frage gestellt sehen.⁴⁵

⁴³ Eine Arbeitsamtsmitarbeiterin: „Und dann müssen sie uns auch in gewissen Abständen die entsprechenden Betreuungsprotokolle vorlegen und dann frag ich schon: ‚Sagen Sie mal wieso? Das dritte Mal steht hier Bewerbertraining, was haben Sie denn nur gemacht für Bewerbertraining?‘ Und dann muss mir der Fachberater genau darlegen, was er gemacht hat. (...) Also, ich denke schon, der IFD macht nichts alleine, ohne zu fragen. Und das muss auch so sein. Weil die Verantwortung hat immer noch die Arbeitsverwaltung und die Hauptfürsorgestelle – als Auftraggeber.“ AA20

⁴⁴ So antwortete eine Arbeitsamtsmitarbeiterin auf die Frage, ob es möglich sei, dass der IFD Betreuungsaufträge „zurückgeben“ könne: „Ja, das macht der IFD sehr gerne, dass er dann sagt: ‚Ja, also, das ist überhaupt nichts für uns und der ist ja so schlecht und so lange arbeitslos.‘ Und da setzen wir uns dann halt durch und sagen: ‚Also, das ist Ihre Rahmenvereinbarung, das ist ihr Personenkreis.‘ Und da müssen wir ihn ab und zu immer wieder darauf aufmerksam machen. Das ist wieder ein langwieriger Lernprozess, den er unbedingt absolvieren muss.“ AA20

⁴⁵ Dazu eine IFD-Mitarbeiterin: „Das Arbeitsamt hat ganz klar auch öffentlich erklärt: ‚Sie sind für alle die zuständig, wo wir gar nichts mehr machen können‘. So dass wir Menschen haben, die durch alle anderen Raster der Vermittlungsbemühungen durchgefallen sind. Auf der einen Seite stehen wir unter hohem Druck, auch Vermittlungserfolge nachzuweisen, auf der anderen Seite haben wir also zum Teil Menschen zu betreuen – wenn die auf dem Arbeitsamt ehrlich sind, sagen sie auch: ‚Im Grunde genommen ist da nichts mehr zu machen‘. Das Arbeitsamt nimmt uns die aber nicht von sich aus zurück, wenn wir sagen: ‚Eine Betreuung macht keinen Sinn mehr‘. (...) Wir haben also so einige Leichen hier in unserer Kartei, mit denen wir einfach nichts machen können. Wir haben auch einige, die sich einfach vielleicht einmal melden und bei jedem weiteren Treffen sind sie dann krank oder sie können nicht oder das oder das. Die haben wir also kaum zu Gesicht bekommen. Und das Arbeitsamt sagt: ‚Also, ihr müsst euer Möglichstes versuchen, probiert es erst mal‘. Zum Teil gibt es über zehn Monate laufende Anträge auf Aufhebung des Betreuungsauftrages, ohne dass darauf reagiert wird.“

Nicht zuletzt deshalb wird das Verhältnis zwischen Integrationsfachdienst und Arbeitsamt von beiden Seiten als konfliktträchtig und schwierig beschrieben. Dies gilt besonders für die gerade beim arbeitsamtsabhängigen Typus langwierige Konstitutionsphase der Projekte, aber auch für den weiteren Verlauf der Zusammenarbeit.

Am Standort Mecklenburg-Vorpommern nahmen sowohl Arbeitsamt als auch Hauptfürsorgestelle im Rahmen des **Steuerungsteams** eine sehr konsequente Steuerungs- und Kontrollfunktion gegenüber dem Integrationsfachdienst wahr. An den anderen beiden Standorten erfolgte die Steuerung der Dienste ausschließlich über das Arbeitsamt. Die Rolle der **Hauptfürsorgestelle** beschränkte sich hier auf fallbezogene Zusammenarbeit mit dem Integrationsfachdienst, die jedoch nur in weniger als einem Viertel der Fälle (22,8%) stattfand. Die Bedeutung dieser Kooperation wird von den Integrationsfachdiensten deutlicher höher eingeschätzt als bei den Fachdiensten vom Typ A: In 27,6 % der Fälle, an denen die Hauptfürsorgestelle beteiligt war, kommt dieser Zusammenarbeit eine „hohe Bedeutung“ zu.

2.2.3 Relativ autonomer Typus (Typ C)

Die „relative Autonomie“ der Integrationsfachdienste des Typs C ergibt sich aus einem Verhältnis zum Arbeitsamt auf der Basis wechselseitiger Konsultation, innerhalb dessen die Fachdienste bezüglich der Auswahl der Klientel und ihrer Arbeitsweise ein eigenständiges fachliches Profil bewahren können. Insbesondere werden hier die über die Vermittlung hinaus gehenden Leistungsmöglichkeiten des Integrationsfachdienstes ausgeschöpft. „Relative Autonomie“ ist dabei nicht als Unabhängigkeit vom Arbeitsamt bzw. der Auftragserteilung zu verstehen. Vielmehr wird durch die gefundenen Kooperationsformen gewährleistet, dass von den Diensten geltend gemachte fachliche Gesichtspunkte in die Beauftragung einfließen können und der Auftrag im Einzelfall zwar Zielvorgaben beinhaltet, nicht aber das konkrete Vorgehen im Verlauf der Betreuung determiniert.

Die Beauftragung der Fachdienste vom Typ C erfolgt nach dem Muster einer **konsultativen Beauftragung**. Dabei gilt als Auswahlkriterium das Prinzip des „besonderen Betreuungsbedarfs“, d.h. es werden vorzugsweise Klientinnen und Klienten betreut, die mit den Möglichkeiten der Arbeitsverwaltung kaum erfolgreich vermittelt werden können. Das Verfahren der Beauftragung lässt sich in idealtypischer Weise wie folgt bestimmen: Der Klient wird im Arbeitsamt über die grundsätzliche Möglichkeit einer Betreuung durch den Fachdienst informiert. Falls er daran interessiert ist, wendet er sich seinerseits an den Integrationsfachdienst und vereinbart einen Termin für ein erstes Beratungsgespräch. Bei dieser Gelegenheit kann er sein Anliegen darlegen und wird umgekehrt über die Angebote des Integrationsfachdienstes informiert. Im Verlauf weiterer Beratungsgespräche erfolgt die Abklärungen derjenigen Aspekte, die für eine erfolgreiche Zusammenarbeit von Klient und IFD für wesentlich erachtet werden. Am Ende dieser Abklärungsphase steht ein mit dem Menschen mit Behinderung gemeinsam erarbeitetes Votum für die Erteilung eines Betreuungsauftrages und gegebenenfalls werden bereits erste Ansätze für das weitere Vorgehen formuliert. Auf dieser Grundlage entscheidet das Arbeitsamt, ob ein Betreuungsauftrag erteilt wird oder nicht und nimmt damit für die Beauftragung selbst ausdrücklich die fachlich begründete Stellungnahme des Integrationsfachdienstes in Anspruch. Der **Formalisierungsgrad des Auftrags** ist im Gegensatz zu den Standorten vom Typ B gering. Auf Detailvorgaben für die konkrete Betreuung wird in der Regel verzichtet, weil davon ausgegangen wird, dass die Aufgabe des Integrationsfachdienstes genau darin besteht, entsprechende Strategien für die Vorbereitung, Umsetzung und Stabilisierung einer Vermittlung zu erarbeiten.⁴⁶

⁴⁶ Kennzeichnend hierfür ist die folgende Formulierung einer Arbeitsamtsmitarbeiterin: „Wir machen ja keine Vorgaben. Im Prinzip sagen wir: ‚Macht mal‘. Der Auftrag ist ja grundsätzlich klar, nämlich die Arbeits-

Ein direkter, **vom Klienten initiiertes Zugang** zum Integrationsfachdienst ist möglich, zum Teil sogar von den Auftraggebern ausdrücklich erwünscht. Im Mittel wandten sich 10,1 % der von den Diensten des Typ C betreuten Klienten eigeninitiativ an den IFD. An einzelnen Standorten liegt der Wert noch deutlich höher: In Sachsen-Anhalt sind es 29,4 % der dokumentierten Fälle, in Bremen 19,4 %. Auch diese Klienten durchlaufen zunächst eine Beratungsphase, nach deren Abschluss gegebenenfalls ein Betreuungsauftrag durch das Arbeitsamt erfolgt.

An Standorten mit Integrationsfachdiensten vom Typ C entsprechen die **Fallzahlen** überwiegend dem in den Fördergrundsätzen vorgesehenen Verhältnis von 20-25 Betreuungsfällen pro Fachberater. Durchschnittlich ergab sich zum Jahresende 2000 ein Wert von 25,5 Fällen.

Auch die weitere **Fallsteuerung** durch die Auftraggeber geschieht in der Regel kooperativ. Die Mitarbeiter von Integrationsfachdiensten dieses Typs konnten – zumindest in der Anfangsphase – problematische Fälle im Steuerungsteam gemeinsam mit Vertretern der Arbeitsverwaltung und der Hauptfürsorgestellen besprechen. Später verschoben sich die fallbezogene Absprachen mehrheitlich auf die Ebene des direkten Kontaktes zwischen dem zuständigen Sachbearbeiter und dem IFD-Berater.

Insgesamt übernahm bei allen Modellprojekten, die dem relativ autonomen Typus entsprechen, das **Steuerungsteam** wesentliche Verantwortung für die Erarbeitung der grundsätzlichen strukturellen Weichenstellungen. Dass die Bedeutung des Steuerungsteams für fallbezogene Klärungen an den Standorten dieses Typs vergleichsweise hoch ist, spiegelt sich im Anteil der Fälle wider, bei denen der Kooperation mit diesem Gremium von den Integrationsfachdiensten große Bedeutung zugeschrieben wird: Er beträgt immerhin 23,7 %. Bei den arbeitsamtsnahen Diensten lag er dagegen nur bei 2,9 %, bei den arbeitsamtsabhängigen Diensten bei 7,4 %.

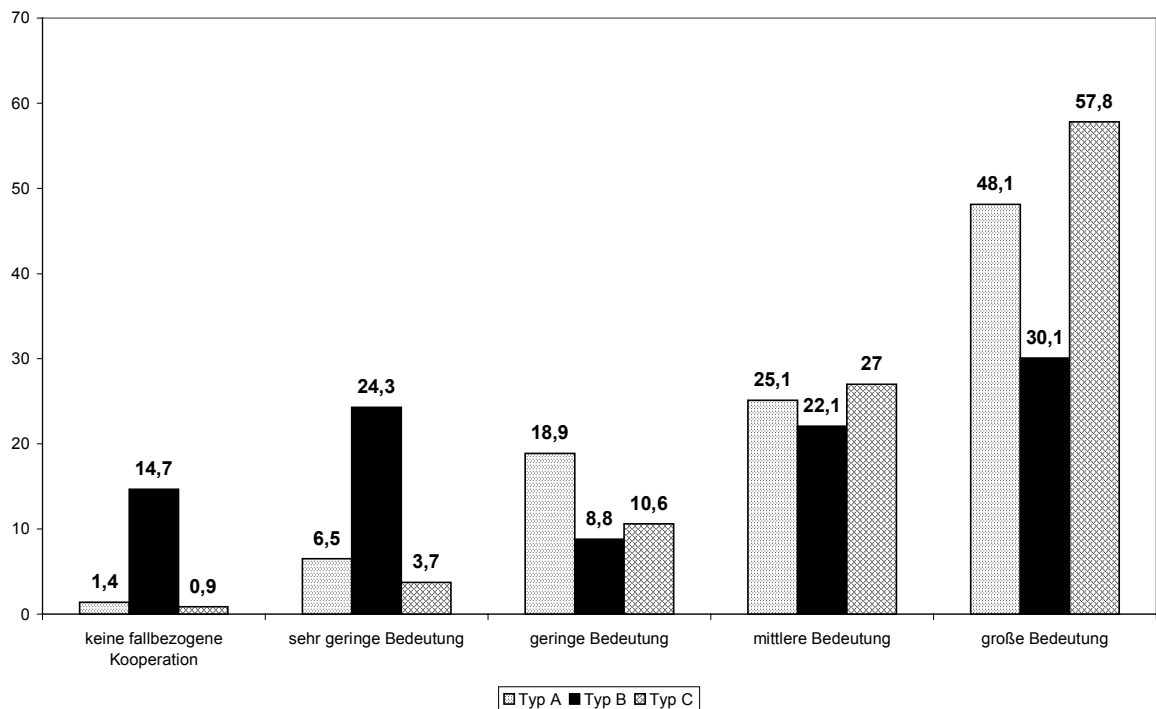
Ein sehr wesentlicher Unterschied zu Standorten mit Diensten vom Typ A und vom Typ B liegt bei denjenigen des Typs C in der starken Beteiligung der **Hauptfürsorgestellen**. Sie fungierten stets im Steuerungsteam als gleichwertiger Partner des Arbeitsamtes und auch die fallbezogene Zusammenarbeit mit den Fachdiensten liegt hier deutlich am höchsten. In 54 % aller dokumentierten Fälle erfolgt eine Kooperation mit der Hauptfürsorgestelle. Dies trifft demgegenüber bei nur 24,5 % der Fälle bei Diensten vom Typ A und 22,8 % vom Typ B zu. In rund der Hälfte (49,3 %) der Fälle, in denen die relativ autonomen Dienste mit der Hauptfürsorgestelle zusammenarbeiteten, wurde dieser Kooperation eine große Bedeutung zugeschrieben. Damit bestätigen sich gleichermaßen Wichtigkeit wie Engagement der Hauptfürsorgestellen an diesen Standorten. Vergleichbare Angaben („hohe Bedeutung“ der Kooperation mit der Hauptfürsorgestelle) beliefen sich bei arbeitsamtsabhängigen Diensten lediglich auf 14,7 % der Fälle, bei arbeitsamtsabhängigen auf 27,6 %.

Die „relative Autonomie“ der Dienste vom Typ C geht also nicht mit weniger, sondern im Gegenteil, mit intensiverer Kooperation mit den Auftraggebern einher. Was sich für das Verhältnis zu den Hauptfürsorgestellen abzeichnete, gilt auch für die Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt. Gerade die relativ autonomen Dienste zeichnen sich dadurch aus, dass – mit einer Ausnahme – das Verhältnis von Arbeitsamt und IFD auf der Ebene der fallbezogenen Kooperation mit den Schwerbehindertenvermittlern von beiden Seiten übereinstimmend als sehr eng und kooperativ beschrieben wird. Das spiegelt sich auch in den quantitativen Befunden: Die fallbezogene Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt wird gera-

platzbeschaffung. Aber wenn wir nun einen ganz genauen Plan erstellen würden, dann wär's ja letzten Endes auch, was wir selber machen. Dass die vom IFD sich Gedanken machen um diese Person, ist ja nun eine ganz wesentliche Arbeit.“ AA10

de bei den C-Diensten als sehr wichtig eingeschätzt. Wie Abbildung 6 zeigt, nennen die Dienste vom Typ C mit 57,8 % den höchsten Anteil aller Betreuungsfälle, in denen einer Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt bei der konkreten Fallarbeit eine „große Bedeutung“ zukommt. Dieser Wert liegt über dem der Dienste vom Typ A (48,1 %) und ist fast doppelt so hoch wie bei der den Diensten vom Typ B (30,1 %).⁴⁷

Abb. 6: Einschätzung der Bedeutung der Kooperation mit dem Arbeitsamt nach Typen
(1. Halbjahr, n=1.094, Angaben in %)



Relativ autonom arbeitende Integrationsfachdienste verfügen für die Erfüllung des Auftrags der beruflichen Integration von Schwerbehinderten über Spielräume, die sie dazu nutzen können, im Einzelfall professionell begründete Handlungsformen der Integrationsbegleitung zu entwickeln. Sie stützen sich dabei aber auch auf ein tragfähiges System von Kooperationsbeziehungen zu ihren Hauptauftraggebern Arbeitsamt und Hauptfürsorgestelle. Jeder der Beteiligten kann dabei seine spezifischen Kenntnisse, Zuständigkeiten und fachlichen Möglichkeiten einsetzen. In diesem Sinne wird ein Integrationsfachdienst vom Typ C von Arbeitsamt und Hauptfürsorgestelle nicht als Fortsetzung, sondern als komplementäre Ergänzung der eigenen Angebote betrachtet.

⁴⁷ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Bedeutung der Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt gerade bei den arbeitsamtsabhängigen Diensten am geringsten eingeschätzt wird. Nach erfolgter Beauftragung sind sie demnach weitgehend auf sich alleine gestellt und können auf keine entwickelte Kooperationsbasis mit der Arbeitsverwaltung zurückgreifen.

3 Die Klientinnen und Klienten der Integrationsfachdienste

Während der gesamten Laufzeit der Bundesmodellprojekte, von Herbst 1998 bis Ende 2001, wurden von den Integrationsfachdiensten in den 16 Bundesländern insgesamt 6.074 Schwerbehinderte mit dem Ziel einer Vermittlung in ein Arbeitsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt betreut. In die vorliegende Studie konnte als eine repräsentative Stichprobe aus der Gesamtheit aller betreuten Frauen und Männer ein Großteil derjenigen Fälle einbezogen werden, deren Betreuungsbeginn in den Jahren 2000 und 2001 lag. Es handelt sich dabei um 2.122 Personen, also ein gutes Drittel (34,9 %) der Grundgesamtheit aller betreuten Menschen mit Behinderung. Die folgende Darstellung der personenbezogenen Merkmale der Klientinnen und Klienten, die Angaben zu ihrer Behinderungsart, zu ihrem beruflichen Status bei Betreuungsbeginn und zu den Zugangswegen zum Integrationsfachdienst stützen sich auf diese Datenbasis.⁴⁸

3.1 Allgemeine personenbezogene Merkmale der Klientinnen und Klienten

Geschlecht

Die Geschlechtsverteilung der betreuten Klientinnen und Klienten zeigt ein deutliches Ungleichgewicht: Es finden sich **überproportional viele männliche Klienten**. 62,4 % der erfassten Fälle sind Männer, 37,6 % sind Frauen. Bei dieser Ungleichverteilung handelt es sich allerdings um kein Spezifikum der Integrationsfachdienste. Sie entspricht fast exakt den Anteilen der Männer und Frauen an der Zahl der im Jahr 1997 im Bundesgebiet arbeitslos gemeldeten Schwerbehinderten insgesamt, die bei 63 % bzw. 37 % liegt (vgl. HENNINGES u.a. 1998, 34).⁴⁹ Verglichen mit der Geschlechterverteilung in der *Gesamtheit* der anerkannten Schwerbehinderten, die bei 53 % Männern und 47 % Frauen liegt, ergibt sich ein überproportional hoher Anteil von arbeitssuchenden Männern an der Klientel der Bundesmodellprojekte. Diese Diskrepanz ist allerdings nicht dahingehend zu verstehen, dass Frauen deshalb in geringerer Zahl arbeitslos gemeldet sind, weil sie über bessere berufliche Chancen verfügen. Es muss vielmehr davon ausgegangen werden, dass ihr Anteil unter den registrierten Arbeitslosen wegen ihrer geringeren Einbindung in den Arbeitsmarkt niedriger als der männlicher Arbeitssuchender ist. Die gelegentlich formulierte Erwartung, Integrationsfachdienste würden insbesondere zur beruflichen Rehabilitation schwerbehinderter Frauen beitragen, hat sich insofern eindeutig nicht erfüllt. Der geringe Anteil von schwerbehinderten Frauen unter den Arbeitssuchenden wird durch die Integrationsfachdienste nicht etwa kompensiert, sondern spiegelt sich im Wesentlichen in deren Arbeit wider.

⁴⁸ Eventuelle Abweichungen von der Zahl von n = 2.122 bei der Erörterung einzelner Variablen ergeben sich aus dem Umstand, dass die Erhebungsinstrumente von den Integrationsfachdiensten nicht immer vollständig ausgefüllt wurden.

Die dargestellten Ergebnisse der durchgeführten Erhebung werden immer wieder verglichen mit Angaben, die zur Gesamtzahl der arbeitslosen Schwerbehinderten vorliegen. Die verwendeten Vergleichszahlen stammen durchweg aus dem IAB-Werkstattbericht von HENNINGES u.a. (1998) und beziehen sich auf das Jahr 1997. Neuere Daten bezüglich Alter, beruflicher Qualifikation, Behinderungsarten etc. liegen nach Auskunft der Bundesanstalt für Arbeit nicht vor. Dies kennzeichnet insgesamt eine unbefriedigende Datenlage zur Situation schwerbehinderter Menschen.

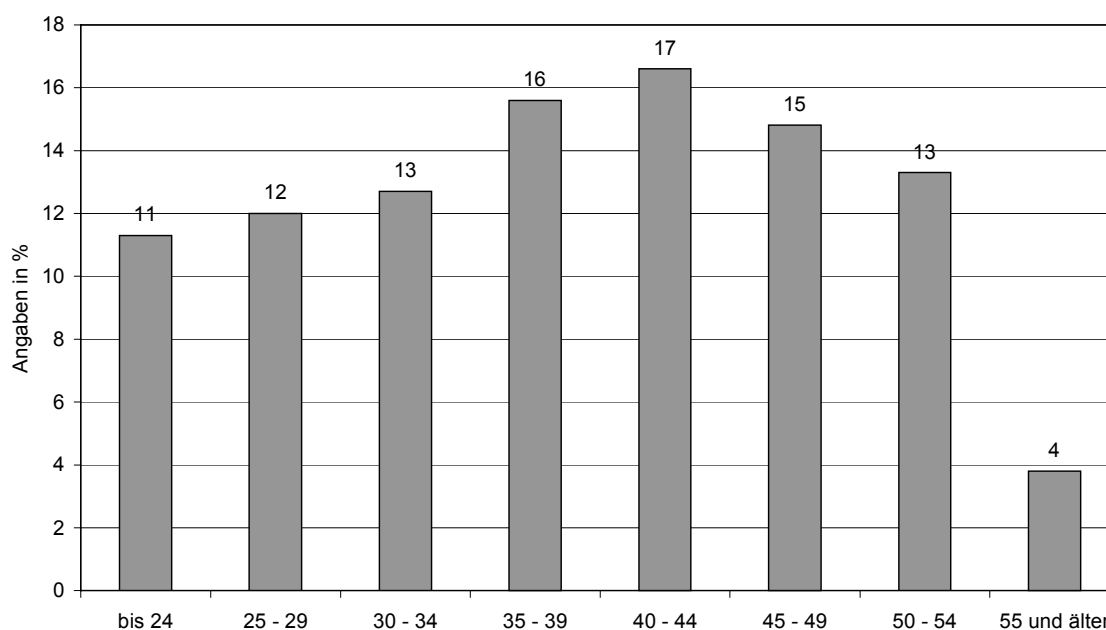
⁴⁹ IAB Werkstattbericht Nr.13; berechnet aus Tabelle 14.

Alter

Im Vergleich mit Angaben, die bisher zum Alter der Klientel von Integrationsfachdiensten vorliegen, ist das **Durchschnittsalter der von den Bundesmodellprojekten betreuten Schwerbehinderten relativ hoch**. Im Hinblick auf die Gesamtheit arbeitslos gemeldeter Menschen mit Behinderung finden sich dagegen höhere Anteile jüngerer und mittlerer Altersgruppen.

Wie Abbildung 7 zeigt, ist die Altersgruppe der 40-44-Jährigen mit 16,6 % am stärksten vertreten, insgesamt sind fast die Hälfte (48,5 %) aller Klienten 40 Jahre oder älter. Nur ein knappes Viertel (23,3 %) aller betreuten Männer und Frauen ist jünger als 30 Jahre.

Abb. 7: Altersstruktur der Klientinnen und Klienten
(n=1.909)



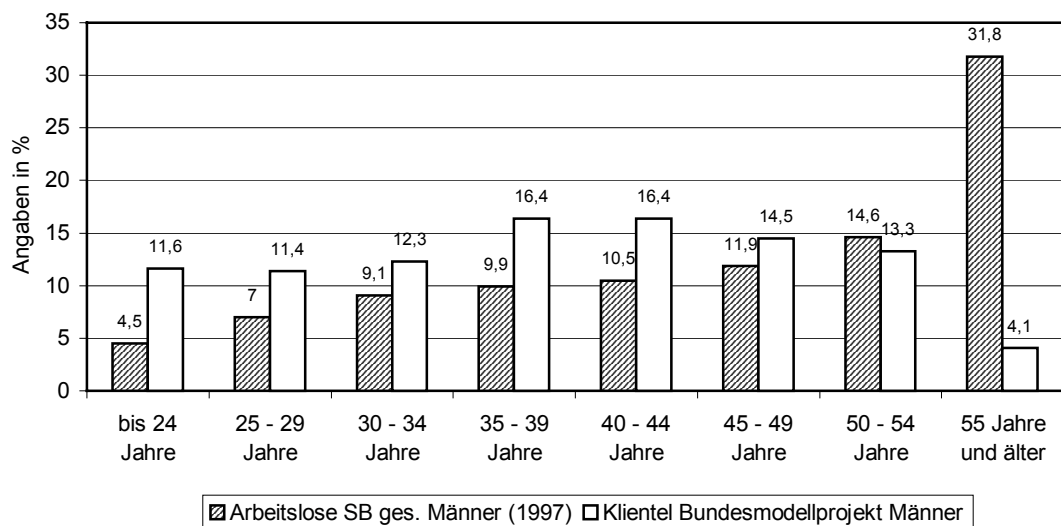
Der Altersdurchschnitt (arithmetisches Mittel) der betreuten Klienten liegt bei 38,45 Jahren, wobei sich die Durchschnittswerte der Männer (38,53 Jahre) von denen der Frauen (38,32 Jahre) kaum unterscheiden. Zum Vergleich: TROST (1997, 64) gibt für die Klientel von vier Integrationsfachdiensten für Menschen mit psychischer Behinderung ein Durchschnittsalter von 32,6 für Männer und von 34,5 für Frauen an. BARLSEN u.a. (1999, 78), die sieben Integrationsfachdienste für Menschen mit Lernbehinderung bzw. geistiger Behinderung untersucht haben, nennen einen Altersdurchschnitt von 26,5 Jahren. Damit liegt das Durchschnittsalter der Klientinnen und Klienten der Bundesmodellprojekte vergleichsweise hoch.⁵⁰ Als ein Kennzeichen für die Klientenstruktur der untersuchten Bundesmodellprojekte lässt sich deshalb festhalten: Die Dienste erreichen mit ihrem Angebot Schwerbehinderte, die zu einem großen Teil deutlich älter sind als die bisher von Integrationsfachdiensten betreuten Personen. Bei jüngeren Bewerbern können wahrscheinlich eher Entwicklungsmöglichkeiten und ein Interesse an der Veränderung ihrer Lebens- und Arbeitssituation vorausgesetzt werden. Zugleich sind deren Chancen auf eine Eingliede-

⁵⁰ Dies gilt ebenso im Vergleich mit den Modellprojekten in Rheinland-Pfalz (vgl. ZENTRAS 2000, 52). Auch hier liegen die Anteile der jüngeren Klienten bei den Bundesmodellprojekten deutlich niedriger, die Altersgruppen der 30-40-Jährigen, der 40-50-Jährigen und der über 50-Jährigen dagegen zum Teil wesentlich höher. Der Anteil derer, die 50 Jahre und älter sind, beläuft sich bei den Rheinland-Pfalz-Projekten auf insgesamt 9,5 %, bei den Bundesmodellprojekten jedoch auf 17,1 %.

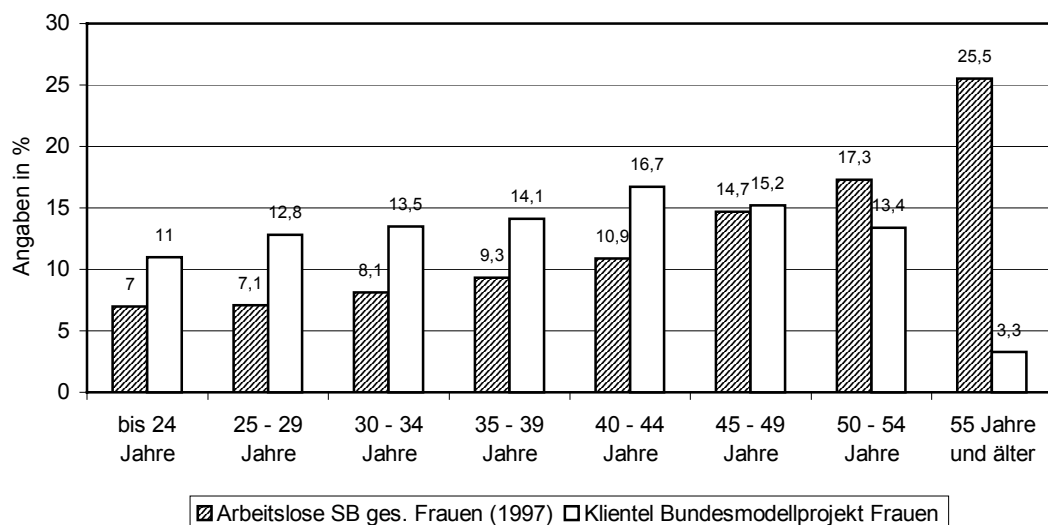
rung in das Erwerbsleben bei der derzeitigen Arbeitsmarktlage sicherlich höher einzuschätzen als die älteren Bewerberinnen und Bewerber. Wenn die Integrationsfachdienste also zum Teil eher ältere Menschen mit Behinderung betreuen, so ist davon auszugehen, dass nicht wenige dieser Männer und Frauen erhebliche Unterstützung bei der Vorbereitung und Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses benötigen.

Vergleicht man die Altersstruktur der Klientel der Bundesmodellprojekte mit der aller arbeitslos gemeldeten Schwerbehinderten, so zeigt sich, dass die Fachdienste trotz des relativ hohen Durchschnittsalters ihrer Klienten eher mit der Betreuung jüngerer Schwerbehinderter beauftragt werden. Abbildung 8 zeigt einen Vergleich der nach Geschlecht aufgeschlüsselten Altersgruppen von im Jahr 1997 arbeitslos gemeldeten Menschen mit Schwerbehinderung (HENNINGES u.a. 1998, 34) und den von den Bundesmodellprojekten betreuten Männern und Frauen mit Behinderung.

Abb. 8: Vergleich der Altersstruktur der Klientel der Bundesmodellprojekte mit der Gesamtzahl arbeitsloser Schwerbehinderter im Bundesgebiet; Männer (Bundesmodellprojekte: n = 1.176; Gesamtzahl: n = 9.770, HENNINGES u.a. 1998, 34)



Frauen (Bundesmodellprojekte: n = 718; Gesamtzahl: n = 5.747)



31,8 % aller Männer und 25,5 % aller Frauen unter den bei den Arbeitsämtern registrierten arbeitslosen Schwerbehinderten sind bereits 55 Jahre alt oder älter. Bei der Klientel der Bundesmodellprojekte beträgt dieser Anteil lediglich 4,1% bzw. 3,3%. Dagegen überwiegen dort, relativ gesehen, die Altersgruppen jüngerer arbeitsloser Schwerbehinderter von unter 20 bis zu 49 Jahren. Dass jüngere und mittlere Jahrgänge also erkennbar überrepräsentiert sind, macht deutlich, dass die Arbeitsämter sich bei der Auswahl von Fällen, mit denen sie die Integrationsfachdienste beauftragen, offensichtlich von den Kriterien der Erwerbsfähigkeit und der Erwerbsbereitschaft leiten lassen. Deshalb ist die Gruppe der über 55-Jährigen, bei denen häufig eine Orientierung hin zu einer eventuellen Verrentung zu unterstellen ist, unter den Klientinnen und Klienten der IFD kaum vertreten. Allerdings ist festzuhalten, dass Dienste vom Typ B – die arbeitsamtsabhängigen Dienste –, bei denen die Zuweisungspraxis sehr stark an dem Kriterium der „schwierigen Fälle“ ausgerichtet ist, hiervon eine gewisse Ausnahme bilden. Sie werden in einem beachtlichen Ausmaß auch mit der Betreuung von älteren Schwerbehinderten beauftragt. Deshalb liegt der Anteil über 55-jährigen Menschen bei ihnen mehr als doppelt so hoch wie bei den anderen Diensten: Während beim Typ B 8,3 % der Klienten älter als 55 Jahre sind, liegt dieser Wert bei Diensten vom Typ A (arbeitsamtsnaher Typus) bei 3,5 % und bei Diensten vom Typ C (relativ autonomer Typus) bei 3,2 %.

Insgesamt wird deutlich, dass die Fachdienste damit vorrangig mit der Aufgabe einer *Wiedereingliederung* von Menschen mit Behinderung ins Erwerbsleben befasst sind. Dass Klienten und Klientinnen, die erstmalig ein Arbeitsverhältnis aufnehmen wollen, nur eine marginale Rolle spielen, legt sich allein schon aufgrund der dargestellten Altersstruktur nahe.

Staatsangehörigkeit, Familienstand und Lebensform

Von den 2.122 betreuten Klienten, die in die vorliegende Untersuchung einbezogen werden konnten, besitzen 1.980 (93,3 %) die deutsche **Staatsbürgerschaft**, 142 (6,7 %) zählen zu den ausländischen Mitbürgern. Dies entspricht weitestgehend den Verhältnissen in der Gesamtbevölkerung, wo 94 % Deutsche sind, 4,7 % einem anderen Staat angehören und 1,3 % neben der deutschen eine zweite Staatsangehörigkeit besitzen.

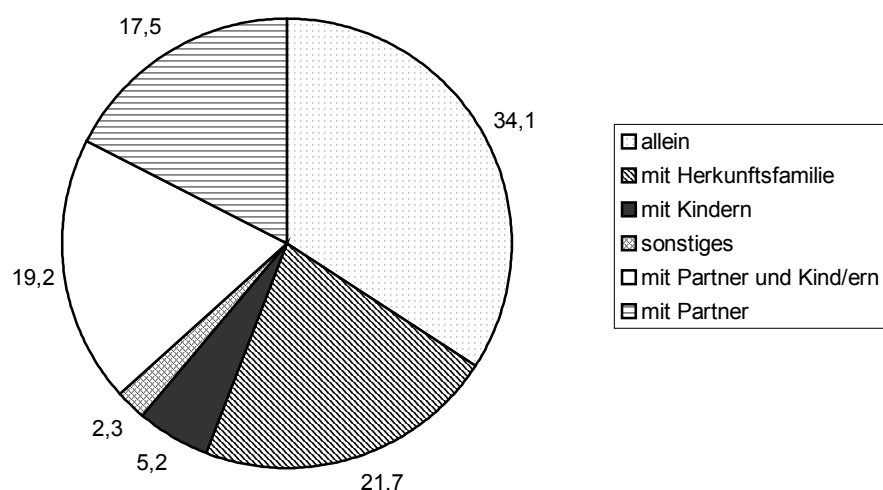
Der **Familienstand** der betreuten Klienten weicht erkennbar vom Durchschnitt ihrer Altersgruppe in der Gesamtbevölkerung ab. Während lt. Mikrozensus 2000 60,6 % der über 18-Jährigen verheiratet sind, gilt dies nur für 31,2 % der Klienten der Integrationsfachdienste (vgl. Tabelle 1). Die Zahl der Ledigen unter den betreuten Frauen und Männern macht dagegen 53,8 % aus und liegt damit außerordentlich hoch. Diese Angaben belegen, dass die Biographien von Menschen mit Behinderung häufig nicht in gesellschaftlich üblichen Bahnen verlaufen. In der Literatur wird immer wieder auf die Gefahr einer tendenziellen sozialen Isolierung von Menschen mit Behinderung und den Umstand hingewiesen, dass sie – aus verschiedenen Gründen – Schwierigkeiten haben, langfristige Bindungen aufzubauen und aufrecht zu erhalten. Dies schlägt sich beispielsweise in der im Verhältnis zu den Eheschließungen beträchtlichen Zahl von beendeten Ehen nieder: 32,2 % aller verheirateten Klienten wurden wieder geschieden oder leben getrennt.

Tab. 1: Familienstand der betreuten Klientinnen und Klienten

	Anzahl	Prozent (valide)
ledig	1.121	53,8 %
verheiratet	650	31,2 %
getrennt lebend	64	3,1 %
geschieden	244	11,7 %
verwitwet	4	0,2 %
keine Angabe	39	-
Insgesamt	2.122	100 %

In unmittelbarem Zusammenhang mit dem Familienstand steht die **Lebensform** der Klientinnen und Klienten: Ein starkes Drittel von ihnen lebt allein, 21,7 % wohnen noch bei ihrer Herkunftsfamilie und insgesamt 36,7 % leben mit einem Partner bzw. einer Partnerin und z.T. mit Kindern zusammen (vgl. Abbildung 9).

Abb. 9: Lebensform der betreuten Klientinnen und Klienten
(n = 1.988, Angaben in %)



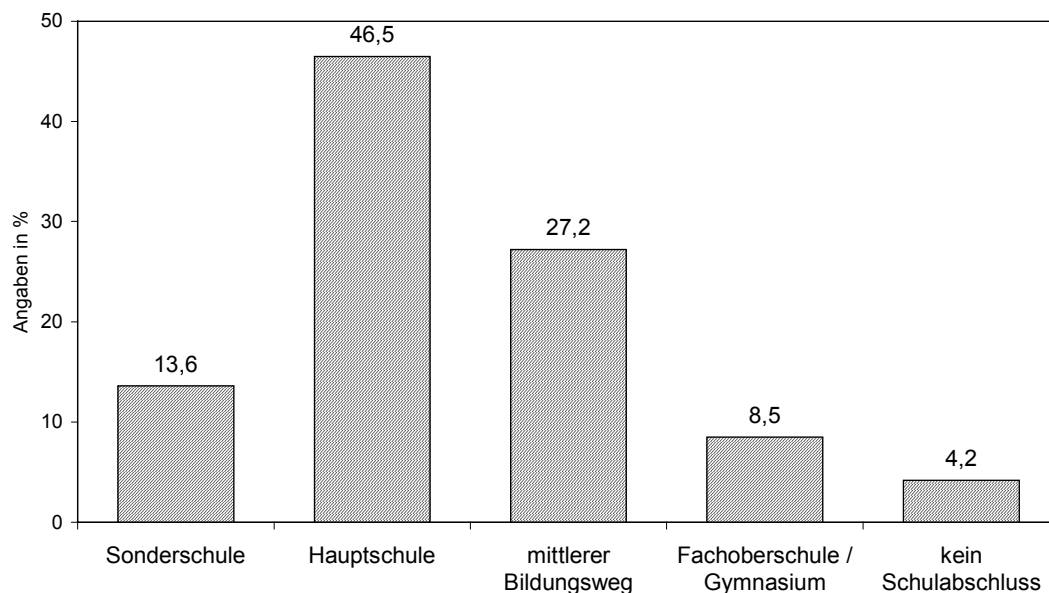
Für die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung sind ihr Familienstand bzw. die Partnerbeziehungen und Lebensformen deshalb von besonderen Interesse, weil soziale Unterstützung im engeren persönlichen Umfeld als wichtiger Aspekt für die Bewältigung der Arbeitssituation und die Verarbeitung auftretender beruflicher Belastungen gilt. Vor allem Gesprächsbereitschaft, Offenheit, Verständnis und Akzeptanz der Bezugspersonen sind hierbei besonders hilfreich. In besonderer Weise gilt dies für die emotionale Unterstützung durch einen Partner (vgl. BÄHR/KUPPKE 1988, 312).

Schulische und berufliche Qualifikation

Das Niveau der schulischen und beruflichen Qualifikation der von den Integrationsfachdiensten betreuten Frauen und Männern ist – verglichen mit der Gesamtbevölkerung – eher als niedrig einzustufen. Die berufliche Qualifikation entspricht weitgehend dem Niveau der arbeitslosen Schwerbehinderten insgesamt.

Bezüglich des jeweils höchsten erreichten **Schulabschlusses** der Klienten ergibt sich folgendes Bild: Wie Abbildung 10 zu entnehmen ist, verfügt fast die Hälfte der betreuten Schwerbehinderten über einen Hauptschulabschluss, ein starkes Viertel über einen mittleren Bildungsabschluss. Mit 8,5 % liegt der Anteil der Klienten, die höhere Bildungseinrichtungen wie Fachoberschule oder Gymnasium absolviert haben, vergleichsweise niedrig. Dem steht ein Anteil von Sonderschulabgängern von 13,6% und ein Anteil von Klienten ohne Schulabschluss von 4,2 % gegenüber. Dabei besuchten die meisten ehemaligen Sonderschüler eine Schule für Lernbehinderte (7,6 %), 1,5 % eine Schule für Körperbehinderte, 3,3 % Schulen für Sinnesbehinderte (hauptsächlich Schulen für Hörgeschädigte und Gehörlose) und nur 1,2 % eine Schule für Geistigbehinderte. Aus der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS 1998) ergibt sich für die Gesamtbevölkerung ein Anteil von rund 20 % höheren Bildungsabschlüssen und von etwa 5 % Sonderschulabgängern. Rund 3 % der Befragten blieben ohne Schulabschluss. Gegenüber der Bevölkerung insgesamt sind damit unter den Klienten der IFD solche mit höheren Schulabschlüssen deutlich unterrepräsentiert, Männer und Frauen, die eine Sonderschule besucht haben oder aber über keinen Schulabschluss verfügen, dagegen überrepräsentiert.

Abb. 10: Schulbildung
(n=1.936)

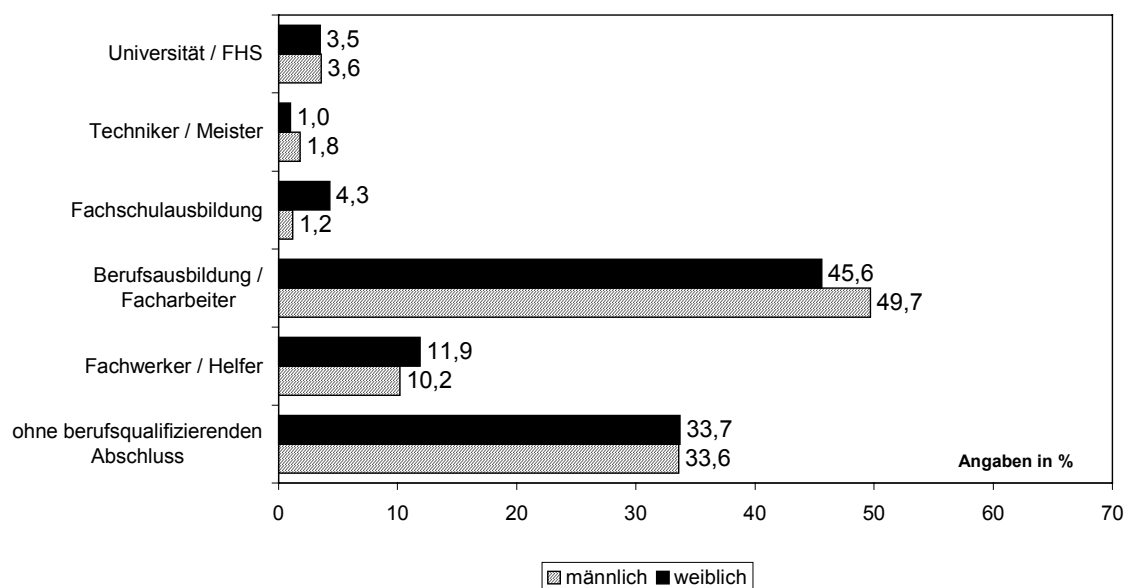


Die insgesamt breite Streuung der absolvierten Bildungswege sowie die Dominanz von Haupt- und Realschulabschlüssen erweist sich als kennzeichnend für die Klientel der Bundesmodellprojekte. Integrationsfachdienste, die sich spezifisch an Menschen mit psychischer Behinderung richten, erreichen im Vergleich dazu einen Personenkreis, der über ein höheres Bildungsniveau verfügt: In der Studie von TROST wurde ein Anteil von 32,4 % höhere Bildungsabschlüsse festgestellt (TROST 1997, 70). Integrationsfachdiensten, deren Angebot auf Menschen mit geistiger Behinderung bzw. Lernbehinderung zugeschnitten ist, unterstützen nach BARLSEN u.a. erwartungsgemäß einen Personenkreis der zu 49,7 % eine Schule für Lernbehinderte und zu 32,2 % eine Schule für Geistigbehinderte besucht; insgesamt 18,1 % haben einen Hauptschulabschluss oder einen höheren Abschluss (vgl. BARLSEN u.a. 1999, 84). Diese Vergleichszahlen illustrieren zugleich, dass die Bundesmodellprojekte nur zu einem geringen Teil ehemalige Sonderschüler betreuen und vor allem kaum Absolventinnen und Absolventen einer Schule für Geistigbehinderte, die lediglich 1,5 % der Gesamtklientel ausmachen. Sonderschülerinnen und -schüler werden

von den Bundesmodellprojekten also in einem ungleich geringeren Maße in ihre Arbeit einbezogen, als dies – wie aufgrund der vorliegenden Studien (TROST/SCHÜLLER 1992; SCHÖN 1993; BARLSEN u.a. 1999) angenommen werden kann – wohl prinzipiell möglich ist.

Hinsichtlich der **Berufsausbildung** lässt sich feststellen, dass genau zwei Drittel der Klientinnen und Klienten der Bundesmodellprojekte auf eine abgeschlossene Ausbildung zurückblicken können, ohne berufsqualifizierenden Abschluss blieb ein Drittel von ihnen (vgl. Abbildung 11). Das erreichte Niveau der beruflichen Qualifikation entspricht insgesamt nicht ganz dem der Schulbildung. Obwohl 8,5 % der Klienten ein Gymnasium erfolgreich absolviert haben, verfügen nur 3,5 % über einen Hochschul- bzw. Fachhochschulabschluss. Es dominieren dagegen Berufsausbildungen, die zum Facharbeiter führen: Über 70 % derjenigen Klienten, die eine berufliche Qualifikation erlangten, schlossen eine solche Ausbildung ab, für die ein Haupt- oder Realschulabschluss Voraussetzung ist. Dabei kommt es, wie Abbildung 11 auch zeigt, zu keinen nennenswerten geschlechtsspezifischen Unterschieden.

Abb. 11: Berufliche Qualifikation nach Geschlecht
(n = 1.121 Männer, 961 Frauen)



Die berufliche Qualifikation der Klientel der Bundesmodellprojekte entspricht weitgehend dem Niveau der Qualifikation aller arbeitslos gemeldeten schwerbehinderten Menschen. HENNINGES u.a. (1998, 36) geben für das Jahr 1997 einen Anteil von 34,8 % für die Kategorie „ohne Ausbildung“ bei den Männern an und einen Anteil von 2,7 %, der ein Fachhochschul- bzw. Universitätsstudium abgeschlossen hat. Auch der Anteil für „betriebliche Ausbildung“ bewegt sich in einer ähnlichen Größenordnung: Bei HENNINGES u.a. findet sich hier die Angabe von 57,4 %, zählt man Fachwerker- und Facharbeiterausbildungen, also zwei- oder dreijährige Ausbildungen zusammen, ergibt sich demgegenüber für die Bundesmodellprojekte ein Anteil von 59,9 % bei den Männern und 57,5 % bei den Frauen.

Das **Niveau der letzten Tätigkeit**, die vor der Kontaktaufnahme mit dem Integrationsdienst ausgeübt wurde, liegt deutlich unter dem von der formellen Qualifikation her eigentlich erwartbaren Spektrum:

- 43,8% der Klienten waren zuletzt im Bereich an- oder ungelernter Tätigkeiten beschäftigt,
- 14,3% arbeiteten als Fachwerker zw. Helfer,
- 35,7% waren als Facharbeiter tätig
- 6,2 % verteilen sich auf die restlichen Kategorien (Schulausbildung, Techniker/Meister, Hochschule/Fachhochschule:

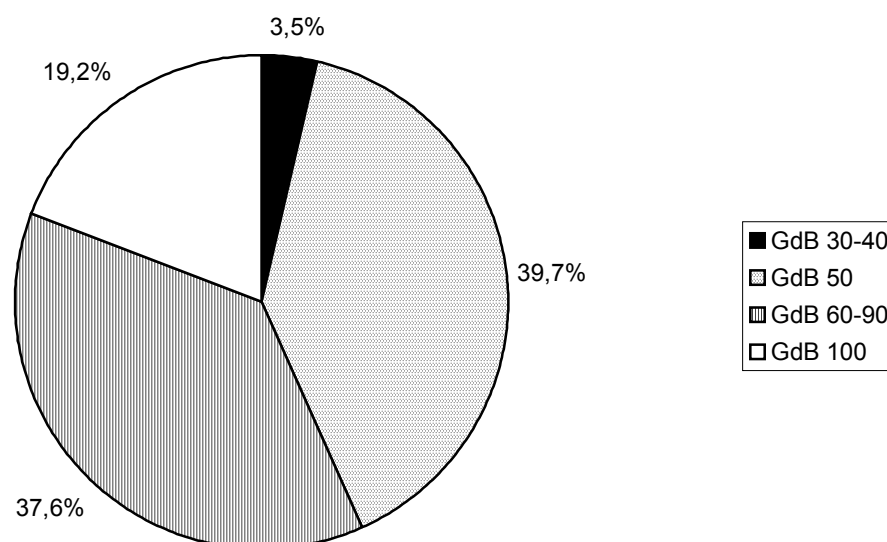
Aus den vielfach diskontinuierlichen schulischen und beruflichen Biographien der betreuten Männer und Frauen lässt sich schließen, dass die Behinderung bei einem großen Teil von ihnen bereits die Phase der Berufsausbildung, vor allem aber die eigentliche Berufstätigkeit erschwert hat und die Betroffenen nicht in der Lage waren, ein Beschäftigungsniveau zu erreichen, das dem ihrer schulischen Qualifikation entsprechen würde. Dieses Phänomen scheint typisch zu sein für die berufliche Karriere von Menschen mit Behinderung und ist bereits hinlänglich bekannt (TROST 1997, 71f.).

3.2 Behinderungen und Beeinträchtigungen

3.2.1 Behinderungsarten

Die Integrationsfachdienste sind – ihrem Auftrag gemäß – vorrangig für die Betreuung von anerkannten Schwerbehinderten bzw. ihnen Gleichgestellten zuständig. Diese Bedingung wurde konsequent erfüllt: Bei 91% der dokumentierten Fälle (n = 1.990) liegt eine anerkannte **Schwerbehinderung** (GdB ab 50), in 5,7 % der Fälle eine Gleichstellung vor. In den übrigen 3,3 % der Fälle wurde eine Feststellung bzw. Gleichstellung beantragt oder „Sonstiges“ angegeben. Sofern Angaben zum Grad der Behinderung (GdB) vorlagen, sind diese in Abbildung 12 zusammengestellt.

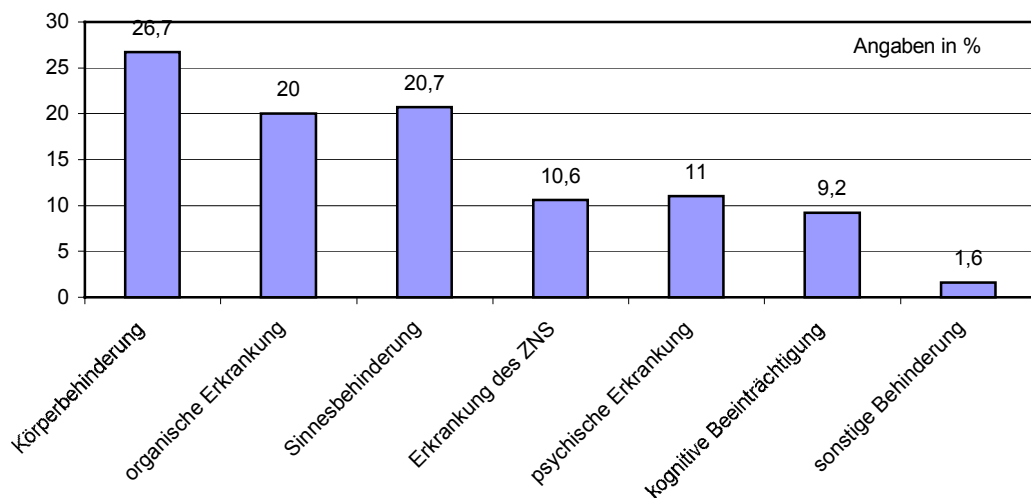
Abb.12: Grad der Behinderung der Klienten
(n=1.796, Angaben in %)



Die in den Fördergrundsätzen formulierte Konzeption der Bundesmodellprojekte vollzog eine erhebliche Ausweitung der Zielgruppe im Vergleich mit den bislang vorliegenden Erfahrungen von Integrationsfachdiensten. In der praktischen Arbeit spiegelte sich dies

wider als breites Spektrum unterschiedlicher **Arten von Behinderung** bei den betreuten Klientinnen und Klienten. Die Angaben der Fachdienste zur primären Behinderungsart ergaben als häufigste Kategorie das Vorliegen von körperlichen Behinderungen (26,7 %), die in der Regel charakterisiert ist durch Funktionseinschränkungen von Gliedmaßen, orthopädische Beeinträchtigungen u.a. Daneben wird das Bild bestimmt von organischen Erkrankungen (20 %) und Sinnesbehinderungen (20,7 %). Erkrankungen des ZNS (hirnorganische Erkrankungen, Epilepsie u.a.), psychische Erkrankungen und kognitive Beeinträchtigungen spielen dagegen mit Häufigkeiten, die sich zwischen 9 %-11 % bewegen, einer eher untergeordnete Rolle (vgl. Abbildung 13).

Abb. 13: **Arten von Behinderung bei den betreuten Klienten**
(n = 2.003)



Die genannten Behinderungsarten lassen sich z.T. weiter differenzieren:

- *Klienten mit Sinnesbehinderungen:* Bei genau 70 % dieses Personenkreises handelt es sich um Menschen mit einer Beeinträchtigung des Hörvermögens. Bezogen auf die Gesamtzahl aller betreuten Männer und Frauen macht der Anteil der Klienten mit einer Hörschädigung 7,1 % aus, der der Klienten mit Gehörlosigkeit 7,4 %. Diese vergleichsweise hohe Zahl geht vor allem zurück auf die Spezialisierung einzelner Dienste auf Klienten mit Schädigungen der auditiven Wahrnehmung. Damit ist anzuerkennen, dass mit diesem Personenkreis eine Zielgruppe erreicht wurde, die sich vor der Schaffung der Bundesmodellprojekte zwar auf ein Netz eigener, behinderungsspezifischer Einrichtungen und Verbände stützen konnte, bis dahin aber keine institutionalisierte Unterstützung durch Integrationsfachdienste bei der Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses erfuhr. Neben Menschen mit Beeinträchtigungen des Hörvermögens sind die Gruppen der Sehgeschädigten mit 4,4 % und der Blinden mit 1,2 % – stets bezogen auf die Gesamtheit aller betreuten Klienten – in kleinerer Zahl vertreten.
- *Klienten mit Erkrankungen des zentralen Nervensystems:* Unter den Klientinnen und Klienten mit hirnorganischen Erkrankungen macht die Gruppe der Menschen mit Epilepsie in etwa die Hälfte aus. Ihr Anteil an der Gesamtzahl der betreuten Klienten beläuft sich auf 5,4 %.

- *Klienten mit psychischer Erkrankung bzw. Behinderung:* Den Schwerpunkt unter den Klientinnen und Klienten mit einer psychischen Behinderung bildet mit einem Anteil von 5,8 % an der Gesamtklientel die Gruppe der an einer Psychose Erkrankten. Männer und Frauen mit einer *Suchterkrankung* befinden mit einer Häufigkeit von 1,2 % unter der Gesamtklientel.
- *Klienten mit kognitiver Beeinträchtigung:* Die insgesamt 9,2 %, die der Anteil dieser Gruppe an den betreuten Klienten ausmacht, verteilen sich zu 8,0 % auf Menschen mit Lernbehinderung und zu 1,2 % auf Menschen mit einer geistigen Behinderung, wenn man den allgemein gebräuchlichen Maßstab der besuchten Schulform anlegt. Damit muss festgestellt werden, dass die Bundesmodellprojekte die in den Fördergrundsätzen ausdrücklich festgelegte Zielgruppe der „geistig Behinderten nach Sonderschulentlassung oder in/nach WfB-Förderung“ so gut wie nicht bzw. nur in äußerst geringem Umfang erreichen.

Wenn im Rahmen der Bundesmodellprojekte großflächig ein Konzept erprobt wurde, das eine breite Zielgruppe ansprechen soll und von vornherein keine akzentuierten Einschränkungen bezüglich der Klientel vornahm, so resultiert daraus in der Praxis eine relative **Dominanz von Klientinnen und Klienten mit Körperbehinderungen und organischen Erkrankungen**.⁵¹ Zusammen machen diese beiden Personengruppen mit einem Anteil von 46,7 % fast die Hälfte aller betreuten Fälle aus. Die wichtigste – und auch naheliegendste – Erklärung für dieses Faktum ist die enge Kooperation der Integrationsfachdienste mit den Arbeitsämtern und die damit einher gehende Praxis der Zuweisung von arbeitslos gemeldeten Schwerbehinderten. Da es sich hierbei hauptsächlich um Menschen mit eben körperlichen Behinderungen und organischen Erkrankungen handelt, ergibt sich auch bei den Integrationsfachdiensten ein hoher Anteil dieser Behinderungsarten.

Der Effekt ist vergleichbar mit Erfahrungen aus den Jahren 1998 bis 2000, die in den in Rheinland-Pfalz durchgeführten Modellprojekten zur beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung gemacht wurden (ZENTRAS 2000). Ausgangspunkt war dort ebenfalls ein behinderungsübergreifender Ansatz, allerdings wurde zu Projektbeginn zunächst noch eine Pflichtquote von 50 % Betreuungen von Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen festgelegt. Diese wurde allerdings im Verlauf der Modellphase auf 25 % reduziert (vgl. ZENTRAS 2001, 9). Schon bei diesen Projekten stellte sich heraus, dass die angestrebte Pluralität von Behinderungsformen und die enge Kooperation der Fachdienste mit der Arbeitsverwaltung zu einer relativ hohen Zahl von Menschen mit körperlichen Behinderungen unter den Betreuungsfällen führte. Die zuletzt angestrebte Quote von 25 % Klientinnen und Klienten mit geistiger Behinderung bzw. mit Lernbehinderung reduzierte sich dabei faktisch auf 10,5 % (a.a.O., 61).

Die in den Projekten in Rheinland-Pfalz deutlich gewordene Tendenz, dass unter den gegebenen Voraussetzungen die Klientel der Integrationsfachdienste im Wesentlichen ein Spiegelbild der bei der Arbeitsverwaltung arbeitslos gemeldeten Gruppe der Schwerbehinderten darstellt, trifft für die Bundesmodellprojekte in ihrer Gesamtheit in noch prägnanterer Weise zu. Eine gehäufte Betreuung von Menschen mit Körperbehinderungen

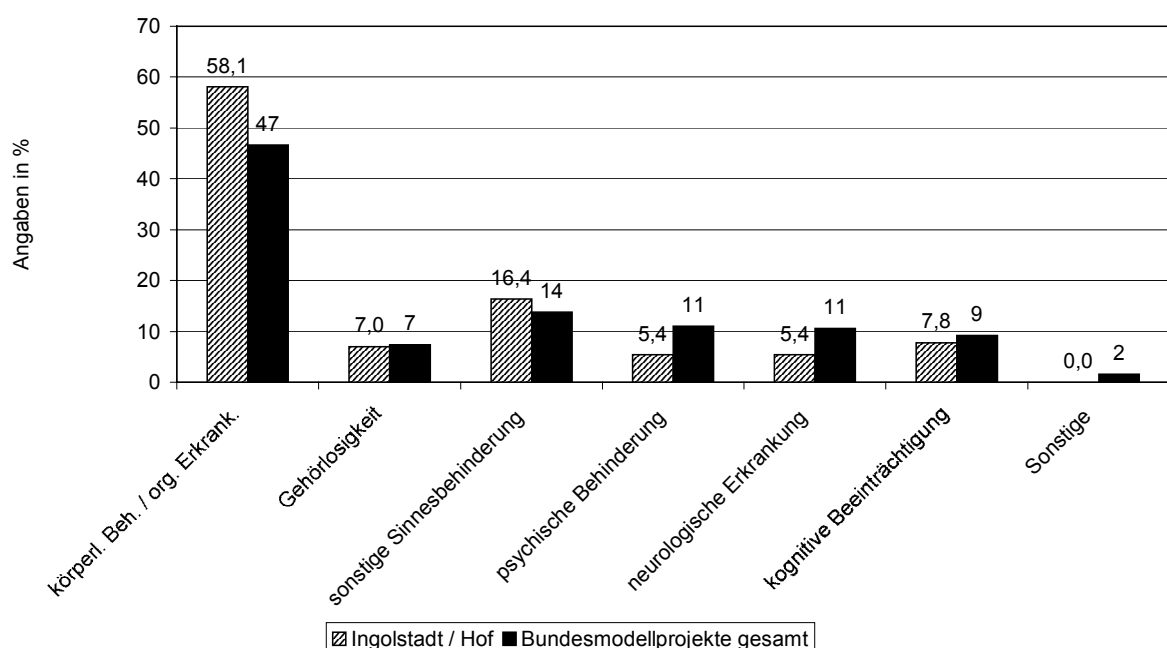
⁵¹ Einschränkung ist anzumerken, dass die Beschreibung der von den Integrationsfachdiensten betreuten Klientinnen und Klienten mit dem Merkmal der als „primäre Behinderung“ genannten Behinderungsart nur näherungsweise möglich ist. Die gewählten Termini differenzieren nicht immer trennscharf und die Klassifikation nach Behinderungsarten kann nicht für jeden Einzelfall eindeutig erfolgen. So wurde z.B. für einen Anteil von 27 % der Klienten das Vorliegen einer Mehrfachbehinderung angegeben, wobei die Kombinationen unterschiedlicher Arten von Behinderung sehr breit streuen. Am häufigsten wurde genannt das Vorliegen einer körperlichen Behinderung gemeinsam mit einer Sinnesbehinderung (9,5 % aller Fälle), einer organischen Erkrankung mit einer körperlichen Behinderung (7,8 %) sowie einer psychischen Erkrankung mit einer körperlichen Behinderung (6,6 %).

und Menschen mit organischen Erkrankungen ist standortübergreifend zu beobachten, wenngleich in unterschiedlich starker Ausprägung. Der durchschnittliche Anteil beider Gruppen über alle Dienste hinweg liegt zusammengefasst bei 46,7 %. An Standorten, die weitgehend dem Typ A entsprechen, wird dieser Wert z.T. deutlich überschritten, dagegen sind an Standorten des Typs C eher unterdurchschnittliche Anteile festzustellen.

Klientenstruktur des arbeitsamtsnahen IFD-Typus (Typ A)

Integrationsfachdienste vom Typ A sind durch eine enge Kooperationsbeziehung mit dem Arbeitsamt und die Zuweisung einer großen Zahl von Fällen, die nach dem Kriterium der „ausgewogenen Klientenverteilung“ erfolgt. Wie bereits dargelegt bedeutet dies, dass sich die Dienste mit einer Art „Stichprobe“, d.h. einem annähernd repräsentativen Abbild der Gesamtheit arbeitslos gemeldeter Schwerbehinderter auseinander zu setzen haben und dementsprechend **keine spezifische Zielgruppe** betreuen. Aus diesem Grund weist die Klientenstruktur dieser Dienste die höchsten Anteile von Menschen mit Körperbehinderungen und organischen Erkrankungen auf. Der Wert liegt im Durchschnitt bei 54,2 % und wird an einigen Standorten noch deutlich überschritten. Abbildung 14 zeigt am Beispiel der Standorte Ingolstadt und Hof, dass die genannten Gruppen im Vergleich mit der Gesamtheit der Bundesmodellprojekte signifikant überdurchschnittlich repräsentiert sind. Entsprechend niedriger liegen die Anteile anderer Arten von Behinderung bei den Klientinnen und Klienten.

Abb. 14: Klientenstruktur eines IFD vom Typ A am Beispiel Ingolstadt / Hof
(Ingolstadt / Hof: n = 130; Bundesmodellprojekte insgesamt: n=2.003)



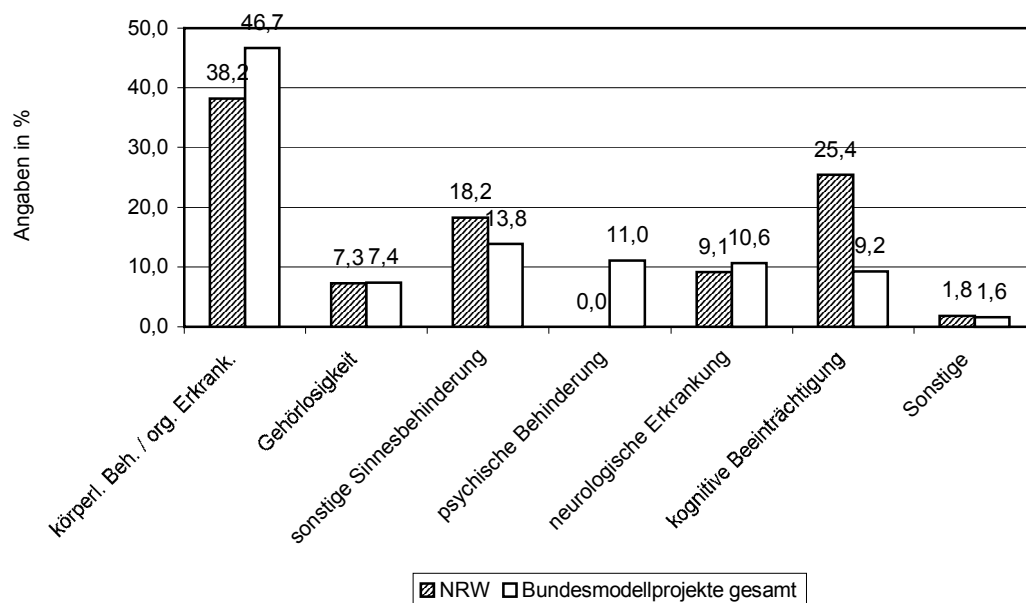
Klientenstruktur des relativ autonomen IFD-Typus (Typ C)

Während der Anteil der Betreuungsfälle mit Körperbehinderungen und organischen Erkrankungen bei Standorten vom Typ B (arbeitsamtsabhängiger Typus) mit 47,9 % in etwa dem Durchschnitt aller Dienste entspricht, reduziert sich dieser Wert bei Standorten vom Typ C (relativer autonomer Typus) auf durchschnittlich 39,3 %. Bei sieben der insgesamt neun Standorte dieses Typs liegt der Anteil betreuter Menschen mit Körperbehinderungen/organischen Erkrankungen sogar deutlich unter 40 %. Die wesentlichen Unterschiede

zwischen den einzelnen Typen der Integrationsfachdienste treten allerdings nicht durch die bloße Betrachtung solcher Durchschnittswerte zu Tage. Die Klientenstruktur der Dienste vom Typ C unterscheidet sich von derjenigen der Dienste vom Typ A vor allem dadurch, dass eine fachliche Ausrichtung auf den spezifischen Unterstützungsbedarf von Menschen mit einer bestimmten Art der Behinderung erfolgt. Die „relative Autonomie“ des Integrationsfachdienstes vom Typ C besteht ja gerade darin, dass er auf der Basis einer konsultativen Kooperationsbeziehung mit dem Arbeitsamt im Hinblick auf die Auswahl der Klientel und die Arbeitsweise ein eigenständiges fachliches Profil entwickeln und bewahren konnte. Meist bedeutet dies, dass die Dienste zwar Menschen mit allen Arten von Behinderung betreuen, daneben aber eine gewisse **Spezialisierung auf eine Gruppe von Behinderten** vollzogen haben.

Abbildung 15 zeigt zum Beispiel das Profil der Klientenstruktur des Integrationsfachdienstes in Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit dem Durchschnittsprofil aller Bundesmodellprojekte. Hier ragt insbesondere der vergleichsweise hohe Wert (25,4 %) für Klienten und Klientinnen mit kognitiven Beeinträchtigungen heraus. Wenn hier also jeder vierte betreute Klient ein Mensch mit kognitiven Beeinträchtigungen bzw. Lernschwierigkeiten ist, so erklärt sich dies aufgrund der langjährigen Vorerfahrung des Trägers mit lernschwachen jungen Menschen, für er zugleich Bildungsmaßnahmen anbietet. Vor allem in den Fällen, in denen sich während der Bildungsmaßnahme keine Beschäftigungsmöglichkeit ergab, bot sich nach deren Ende eine lückenlose Übernahme in eine IFD-Betreuung an.

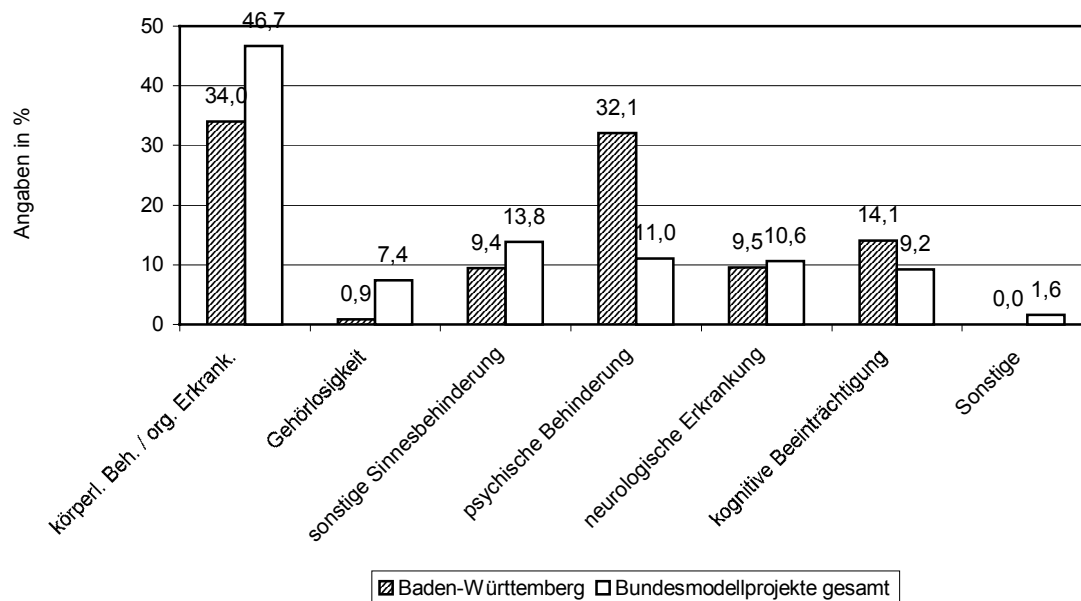
Abb. 15: Klientenstruktur eines IFD vom Typ C am Beispiel Nordrhein-Westfalen
(NRW n = 55; Bundesmodellprojekte gesamt n = 2.003)



Ähnlich, wenn auch auf eine andere Zielgruppe ausgerichtet, stellt sich die Klientenstruktur des Modellprojekts in Baden-Württemberg dar. Hier ist es die beträchtliche Anzahl von Menschen mit psychischer Erkrankung bzw. Behinderung, die in besonderer Weise zur Zielgruppe des Dienstes gehören. Ihr Anteil macht 31,2 % (vgl. Abbildung 16) an der Gesamtzahl der betreuten Fälle aus. Auch dieser Wert erklärt sich durch die Ausrichtung des Trägers, der einer der beiden Initiatoren des Arbeitskreises „Offene Psychiatrie“ im Landkreis Calw ist. Dazu kommen langjährige Vorerfahrungen eines Mitarbeiters dieses

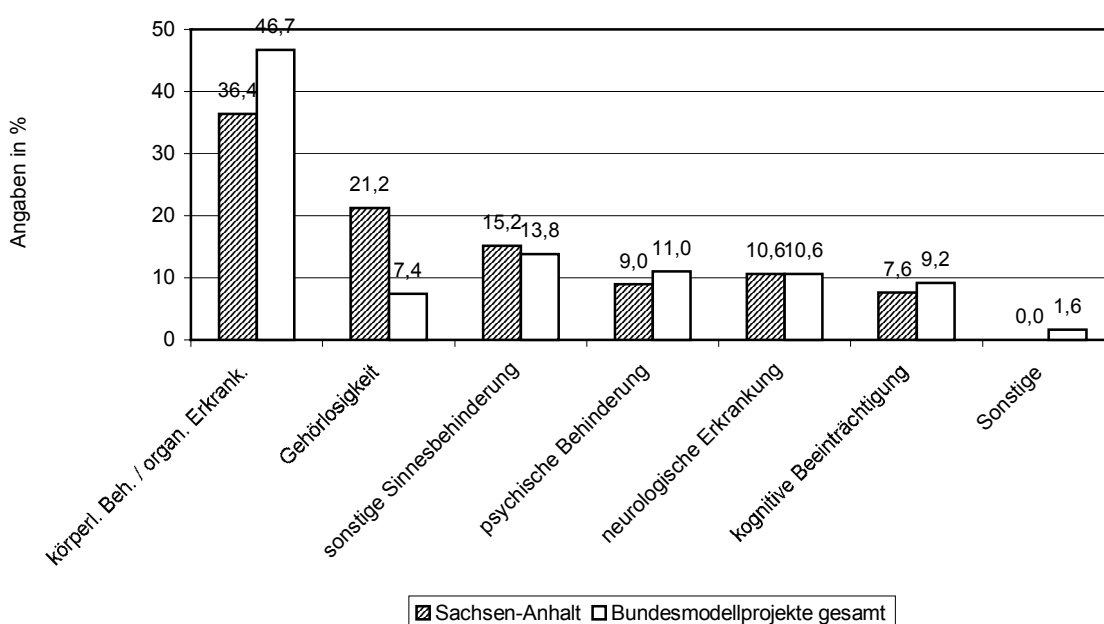
Dienstes, der bereits in einem von der Hauptfürsorgestelle finanzierten Integrationsfachdienst für Menschen mit psychischen Behinderungen tätig war.

Abb. 16: Klientenstruktur eines IFD vom Typ C am Beispiel Baden-Württemberg
(BW n = 106; Bundesmodellprojekte gesamt n = 2.003)



Schließlich erfolgte beim IFD in Sachsen-Anhalt eine gezielte Ausrichtung des Unterstützungsangebots auf die Bedarfe von gehörlosen Klienten (wie auch beispielsweise bei den Modellprojekten in Bremen, Thüringen, Sachsen und Hamburg). Dazu wurde eigens eine Mitarbeiterin eingestellt, die mittels Gebärdensprache mit den betreuten Männern und Frauen kommunizieren kann. Resultat dieser Bemühungen ist ein mit 21,2 % sehr hoher Anteil an Klientinnen und Klienten mit Gehörlosigkeit.

Abb. 17: Klientenstruktur eines IFD vom Typ C am Beispiel Sachsen-Anhalt
(Sachsen-Anhalt n = 66; Bundesmodellprojekte gesamt n = 2.003)

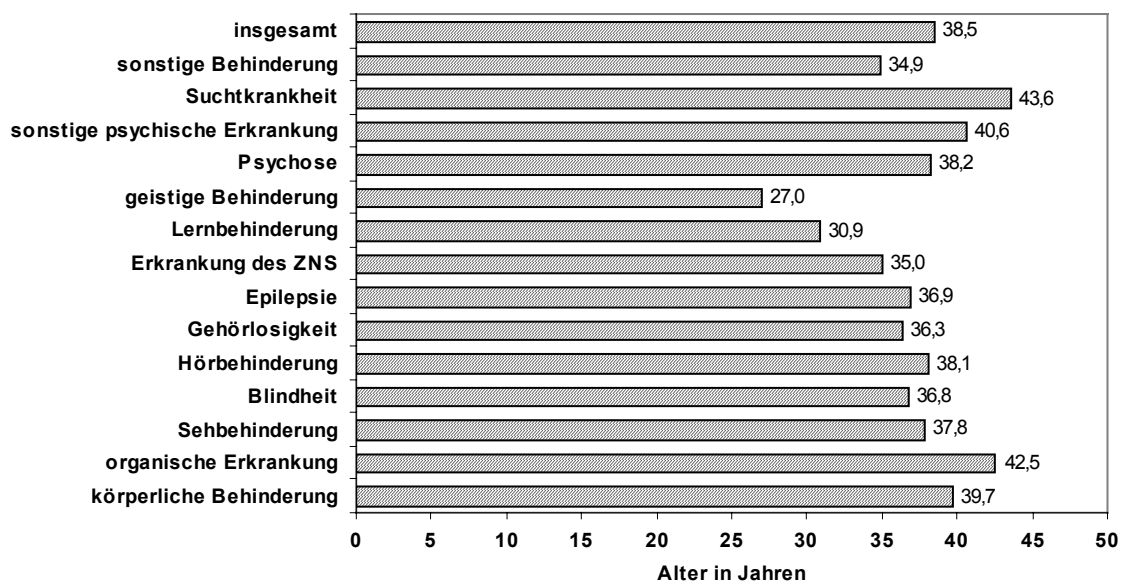


Sowohl für das Modellprojekt in Sachsen-Anhalt als auch für die beiden anderen dargestellten Beispiele von Integrationsfachdiensten des Typs C ist noch einmal zu unterstreichen, dass die Entwicklung und Umsetzung eines Betreuungsangebotes für Menschen mit Behinderung, die nach den Fördergrundsätzen in besonderer Weise zur Zielgruppe der Dienste gehören, nur deshalb möglich wurde, weil in der Gestaltung der Kooperation zum Arbeitsamt der erforderliche Spielraum und die Möglichkeit zu eigenständigem fachlichem Handeln bestand. Zugleich wird aber auch für die in relativer Autonomie arbeitenden Dienste vom Typ C deutlich, dass die Anbindung an die Arbeitsverwaltung dennoch so eng ist, dass auch bei allen Diensten dieses Typs Menschen mit Körperbehinderung und Menschen mit organischer Erkrankung die größte Gruppe unter den betreuten Klienten ausmachen.

3.2.2 Behinderungsarten und allgemeine persönliche Merkmale

Klientinnen und Klienten mit unterschiedlichen Arten der Behinderung unterscheiden sich zum Teil systematisch in verschiedener Hinsicht von einander und stellen damit auch unterschiedliche Anforderungen an die Art und Weise der Beziehungsgestaltung der Unterstützung. Zunächst unterscheiden sich die einzelnen Behinderungsgruppen im Hinblick auf ihr **Durchschnittsalter** (vgl. Abbildung 18). Vor allem Klienten mit einer Suchterkrankung, einer organischen Erkrankung und auch mit psychischer Behinderung zählen zu den überdurchschnittlich älteren Personen. In der Regel haben sie bereits eine viele Jahre dauernde berufliche Karriere vor ihrer Erkrankung bzw. dem Auftreten einer Behinderung hinter sich und stellen den IFD nun vor die Aufgabe, sie bei der Wiedereingliederung in das Arbeitsleben zu begleiten. Oftmals heißt dies, dass sie einen Rückschritt in ihren beruflichen Möglichkeiten und damit auch finanzielle Einbußen in Kauf nehmen müssen. Auf der anderen Seite zählen Menschen mit einer geistigen Behinderung und Menschen mit Lernbehinderung zu den deutlich jüngeren Klienten. Sie haben meist erst eine kurze Phase der beruflichen Tätigkeit absolviert, dabei oftmals dennoch mehrere kurzfristige Arbeitsverhältnisse durchlaufen und benötigen Unterstützung für den Aufbau einer stabilen beruflichen Zukunft.

Abb. 18: Alter im Vergleich zu den Behinderungsarten
(n=1.882)



Bedeutsame Unterschiede ergeben sich auch hinsichtlich des **Familienstandes** und der **Lebensform** der zu betreuenden Klientinnen und Klienten:

- *Menschen mit organischen Erkrankungen* können bis zum Zeitpunkt ihrer Erkrankung, durch die sie aus dem Arbeitsleben herausgelöst wurden, auf eine meist unproblematische persönliche und berufliche Karriere zurückblicken. Dadurch wird erklärbar, warum sie überdurchschnittlich oft verheiratet sind und mit einem Partner bzw. einem Partner und Kindern zusammenleben. Haben aus der Gesamtklientel 31 % eine Ehe geschlossen, so liegt der Anteil bei ihnen bei 47,8 %. Nahezu jeder zweite von ihnen muss also auch Verantwortung für die Reproduktion der eigenen Familie übernehmen und ist deshalb in besonderer Weise auf den Wiedereintritt ins Berufsleben angewiesen.
- *Menschen mit Erkrankungen des zentralen Nervensystems* sind dagegen überproportional häufig nicht verheiratet (zu 66,2 %) und leben noch bei der Herkunftsfamilie.
- *Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen* sind zu 88,8 % unverheiratet und mehr als die Hälfte von ihnen (51,4 %) leben noch bei der Herkunftsfamilie. Für den Durchschnitt aller Klienten gilt dies lediglich zu 21,6 %. Als zentrales Thema stellt sich deshalb für Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung die mit einer Arbeitsaufnahme einhergehende Verselbstständigung und die Loslösung vom Elternhaus.
- *Menschen mit psychischer Behinderung* leben zur Hälfte alleine und der Anteil derer, die eine Scheidung hinter sich haben, ist überproportional hoch (49,1 % der Verheirateten). Damit bestätigen sich auch bei den Klientinnen und Klienten der Modellprojekte Erfahrungen, die aus der Arbeit spezieller Integrationsfachdienste für Menschen mit psychischer Behinderung bekannt sind: Im Verhältnis zu den Eheschließungen ist eine außerordentlich hohe Zahl von Scheidungen zu beobachten und durch eine individualisierte Lebensform ist die für gerade diesen Personenkreis außerordentlich notwendige soziale Unterstützung, Wertschätzung und praktische Hilfestellung im engeren persönlichen Umfeld häufig nicht gegeben (vgl. TROST 1997, 64f.).

Auch bezüglich der **Berufsqualifikation** weichen einige der Klientengruppen signifikant vom Durchschnitt ab:

- *Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen* – und dies heißt vor allem Menschen mit Lernbehinderung – haben zu 70,6 % keine Berufsausbildung absolviert. Nur 6,3 % von ihnen konnten eine dreijährige Berufsausbildung, 21,9 % eine zweijährige Ausbildung (Fachwerker/Helfer) abschließen. Beträchtliche Unterschiede ergibt allerdings die differenzierte Betrachtung von alten und neuen Bundesländern: Während im Westen 80 % der betreuten Lernbehinderten „ohne Berufsausbildung“ blieb, gilt dies im Osten nur für 31,8 %. Mehr als die Hälfte von ihnen (54,5 %) hat zumindest eine zweijährige Berufsausbildung absolviert.
- Die von den Integrationsfachdiensten betreuten *Menschen mit Sinnesbehinderungen* – dies gilt auch und gerade für Gehörlose – haben signifikant häufiger als andere eine Berufsausbildung abgeschlossen. Nur etwa ein Viertel von ihnen blieb ohne Berufsausbildung. Dies lässt zwei Interpretationen zu: Zum einen scheint gerade bei ihnen der Nachweis einer absolvierten Berufsausbildung häufig keine Garantie dafür zu sein, dass sie auch einen entsprechenden Arbeitsplatz finden und deshalb sind sie auf die Unterstützung durch den IFD angewiesen. Zum anderen können sie auf ein gut ausgebautes System berufsbildender Maßnahmen und Einrichtungen zurückgreifen. Insbesondere trifft dies für die Gruppe der Gehörlosen in den neuen Bundesländern zu.

- Bei *Menschen mit psychischer Behinderung* findet sich ein eher überdurchschnittliches Ausbildungsniveau: In ihrer Gruppe ist der größte Anteil von Universitäts-/Fachhochschulabschlüssen und Techniker/Meister-Ausbildungen festzustellen.

Unter drei Behinderungsgruppen befinden sich überproportional viele **Langzeitarbeitslose**:

- Menschen mit organischen Erkrankungen (58, 2 %)
- Menschen mit psychischen Erkrankungen (64,5 %)
- Menschen mit einer Suchterkrankung (80 %).

Alleine diese groben statistischen Befunde illustrieren, dass eine bestimmte Art der Behinderung nicht etwa als eng umrissene fachliche Bezeichnung für eine bestimmte Form der körperlichen, seelischen oder psychischen Beeinträchtigung verstanden werden kann, vielmehr ist es immer eine Gesamtheit von gesellschaftlich bedingten Einschränkungen typischer Lebenslagen und Lebenschancen, welche die soziale Wirklichkeit von Behinderung bedingt. Die unterschiedlichen Ausprägungen einzelner Aspekte und Merkmale bei Klientinnen und Klienten mit unterschiedlichen Arten der Behinderung ergeben sich nicht nur als bestimmte Größe aus verallgemeinerbaren individuellen Voraussetzungen. Behinderung realisiert sich als ein komplexer Tatbestand, der medizinische, psycho-soziale und gesellschaftliche Dimensionen aufweist. In den während des Projektverlaufs geführten Interviews mit Klientinnen und Klienten wurde immer wieder deutlich, dass Behinderung oft daraus resultiert, dass die Fähigkeiten eines Menschen nicht ausreichen, bestimmte gesellschaftliche Anforderungen zu erfüllen und ihm gleichzeitig nicht die erforderliche Unterstützung gegeben wird, um diese Diskrepanz zu überwinden. Was als nüchterne Bezeichnung unterschiedlicher Arten von Behinderung erscheint, erweist sich im je konkreten Einzelfall als Erfahrung der Ausgrenzung, der nur eingeschränkt möglichen Partizipation an gesellschaftlichem Leben und der Erschwernis einer selbstbestimmten und erfüllten Lebensführung. Unter Bezug auf zwei Fallbeispiele soll dieser Zusammenhang kurz illustriert werden:

Fallbeispiele: Zur Lebenswirklichkeit von Menschen mit „organischer Erkrankung“ und „kognitiver Beeinträchtigung“:

Bei den Klienten der Integrationsfachdienste, die mit dem Etikett „organische Erkrankung“ gekennzeichnet sind, handelt es sich sehr oft um verheiratete Frauen und Männer, die zwischen 40 und 50 Jahre alt sind und Kinder haben. Hinter diesen neutralen Angaben können aber äußerst dramatische Einschnitte im Leben der Betroffenen stehen. Dies zeigt etwa das Beispiel eines im Rahmen der Begleitforschung geführten Interviews mit einem Mann, Anfang 50, dessen gesamte berufliche und private Existenz durch einen Unfall und damit verbundene Folgeerkrankungen in Frage gestellt war. Die berufliche (Re-)Integration ist in diesem Fall nicht primär eine Frage der Einlösung einer verweigerten gesellschaftlichen „Teilhabe“ am Arbeitsleben oder der „Selbstbestimmung“, sondern ihr liegt die zermürbende Sorge über den weiteren Lebensunterhalt, den Fortbestand der eigenen Familie und Ängste über die Zukunft der Kinder zugrunde: „Und das hatte eben auch private Auswirkungen, wenn man in dieses soziale Loch fällt.“

Für diesen Mann mit „organischer Erkrankung“ geht es um ein Überlebensproblem, um die Frage, wie ein vollständiger Zusammenbruch des eigenen Lebens verhütet werden kann. Es ist dies eine Frage, die die Betroffenen und ihre Familien oft bis an die psychischen, ökonomischen und sozialen Grenzen der Belastbarkeit führt und nicht nur zu einer Zerstörung der beruflichen Existenz, sondern auch zu einer Auflösung der Familie bis hin zur Scheidung führen kann. Seit dem Unfall sei, so der Interviewpartner, „alles aus den Fugen geraten“. Die Arbeit in einem befristeten und für ihn mit einigen Unsicherheiten versehenen neuen Arbeitsplatz schildert er in eher düsteren Farben: Vieles erscheint ihm „hart an der Grenze des Machbaren“. „Das sind erhebliche Belastungen, das darf man nicht einfach so übergehen“. Die Angst um das weitere private und berufliche Schicksal

(„Es ist alles in der Schwebe“) mischt sich mit der Angst vor einer weiteren Verschlechterung des Gesundheitszustandes. Er klagt darüber, der Blutdruck sei zu hoch, eine Nierenschädigung durch Medikamente sei eingetreten, Herzprobleme hätten sich eingestellt und nachts könne er vor Schmerzen oft nicht schlafen.

Ganz anders liegt der Fall bei vielen Menschen mit „kognitiven Beeinträchtigungen“. Hier deuten die Zahlen auf Lebenslagen hin, die gekennzeichnet sind durch einen faktischen Ausschluss aus dem gesellschaftlichen Erwerbsleben infolge einer ungenügenden Ausstattung mit formellen schulischen bzw. beruflichen Bildungspatenten, verbunden mit der Unterstellung, sie könnten ohnehin in einer betrieblichen Realität nicht bestehen und nicht in erforderlichem Ausmaß verwertbare Arbeitsleistung erbringen. Dieser Ausschluss aus dem Arbeitsleben beinhaltet, wie die Zahlen zeigen, mehr als nur den bloßen Umstand, „keine Arbeit“ zu haben. Vielmehr ist damit auch ein sehr viel weiter gehender Ausschluss von Lebenschancen verbunden, die in der modernen Gesellschaft mit dem Status des Erwachsenseins einhergehen und an die sich wesentliche Erwartungen im Hinblick auf Lebensglück und Selbstbestimmung knüpfen, wie etwa das Eingehen einer Intimbeziehung. Rund 89 % dieser Klienten der Integrationsfachdienste sind unverheiratet und ein unverhältnismäßig großer Anteil von ihnen lebt auch im fortgeschrittenem Alter noch in der (Abhängigkeit von der) Herkunftsfamilie. Es ist evident, dass damit auch ein Ausschluss von weiter gehenden sozialen und kommunikativen Bezügen einhergehen kann. Dieser Umstand wird wiederum zwangsläufig dazu beitragen, dass die sogenannte „kognitive Beeinträchtigung“ immer mehr auch zu einer Wirkung solcher einschränkender Lebensumstände wird.

Der innere Zusammenhang dieser Faktoren wird deutlich am Beispiel einer jungen Frau mit geistiger Behinderung, die nach einem sehr langwierigen Prozess der Arbeitssuche und der Einarbeitung, der zugleich ein mühsamer Prozess der Emanzipation von der Herkunftsfamilie war, eine dauerhafte Arbeitsstelle in einer Großküche gefunden hatte. Das Mühsame dieses Prozesses führten die IFD-Berater und die Vorgesetzten der jungen Frau an ihrer Arbeitsstelle gar nicht so sehr auf ihre behinderungsbedingten Einschränkungen zurück, als vielmehr auf eine biographisch verwurzelte, tiefgreifende Unsicherheit und Angst, Anforderungen nicht gerecht zu werden und alles falsch zu machen. Diese misserfolgsorientierte Haltung wurde vom Vater der Klientin immer wieder neu bestärkt: Er schaltete sich anfangs ständig in den Verlauf der Einarbeitung ein, mit Versuchen, die Tochter vor – seiner Ansicht nach – übertriebenen Anforderungen zu bewahren oder an ihrer Stelle zu reden. Dazuhin äußerte er vor den Kollegen der Klientin Kritik an ihr und bezeichnete sie als „zu langsam“. Erst als dem IFD und dem unmittelbaren Vorgesetzten eine deutliche Abwehr dieser – sicher in bester Absicht erfolgenden – Interventionsversuchen gelang, vollzog sich eine sukzessive Verselbstständigung der jungen Frau und ein erheblicher Kompetenzzuwachs war zu beobachten. Sie verfügt heute über Fähigkeiten, die ihr ursprünglich niemand zutrauen wollte. Sie fährt alleine mit öffentlichen Verkehrsmitteln, hat gelernt, eine große Zahl an Dessertschälchen zu überblicken und perfekt zuzurichten. Sie kann Würstchen grillen, bei der Zubereitung einfacher Gerichte assistieren usw. Und sie hat neuerdings – vom Vater wurde dieser Umstand mit großer Ungläubigkeit aufgenommen – einen Freund.

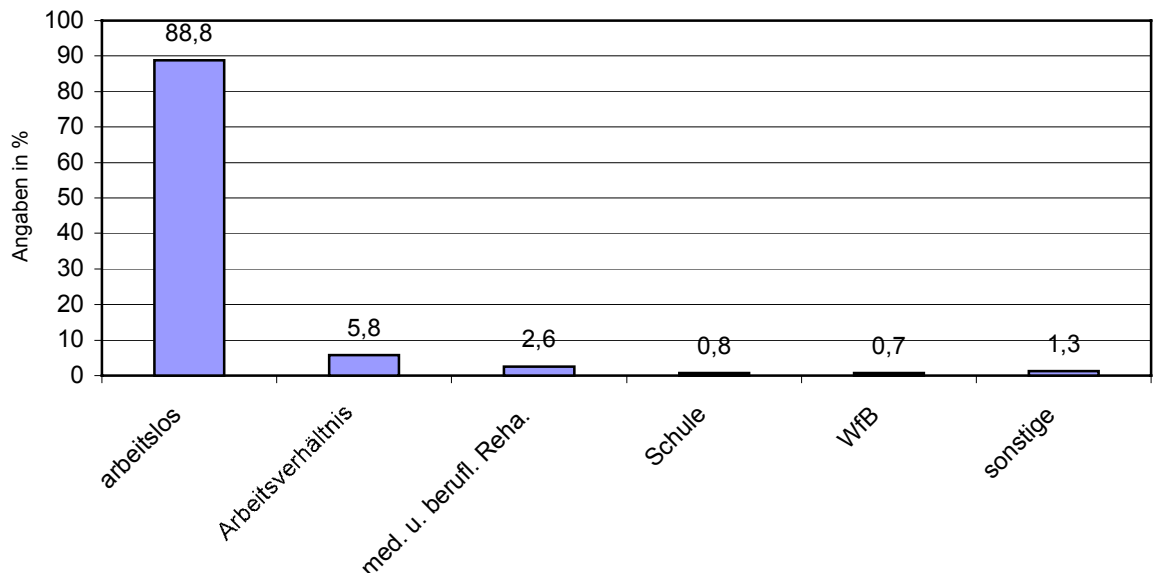
3.3 Beruflicher Status bei Betreuungsbeginn

Als ein kennzeichnendes Merkmal der Klientel der Bundesmodellprojekte im Vergleich mit früheren Modellprojekten wurde bereits eine Schwerpunktverschiebung im Bereich der Behinderungsarten genannt: Den Großteil bilden demnach Klientinnen und Klienten mit körperlichen Behinderungen und organischen Erkrankungen. Damit geht eine weitere wesentliche Merkmalsverschiebung einher. Die dominante Beauftragung durch die Arbeitsämter bringt es mit sich, dass sich der Großteil der Klienten im **Status der Arbeitslosigkeit** befindet. Dies war bei den von Hauptfürsorgestellen geförderten Integrationsfachdiensten in diesem Ausmaß nicht der Fall. So sind beispielsweise nur 33,2 % der Klienten der von BARLSEN u.a. untersuchten Integrationsfachdienste in Westfalen-Lippe arbeitslos (1999, 93).

Bei den Bundesmodellprojekten war mit 88,8 % der weitaus größte Teil der Klientinnen und Klienten zum Zeitpunkt des Betreuungsbeginns arbeitslos gemeldet. Lediglich 5,7 % der Klienten waren zum Zeitpunkt der Betreuungsaufnahme noch in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis beschäftigt. Dabei handelt es sich aber überwiegend um

Fälle, die durch die Hauptfürsorgestelle an die Fachdienste verwiesen wurden und bei denen eine baldige Beendigung dieses Arbeitsverhältnisses absehbar war.

Abb. 19: Beruflicher Status vor Betreuungsbeginn
(n=1.985)

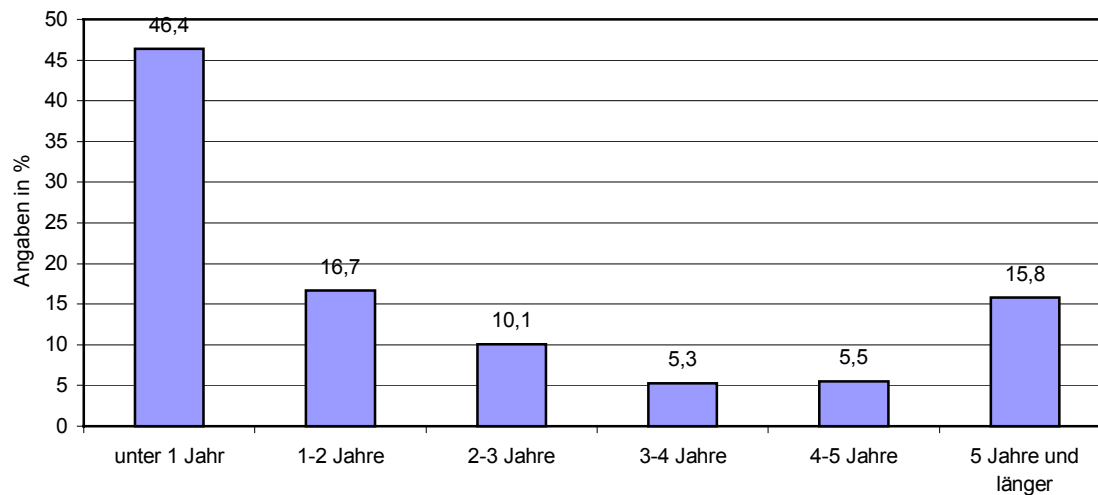


Die Anteile derjenigen Menschen mit Behinderung, die zum Zeitpunkt der Betreuungsaufnahme noch eine Schule besuchen oder aber in einer Werkstatt für behinderte Menschen beschäftigt sind, liegen mit 0,8 % bzw. 0,7 % derart niedrig, dass man von einem systematischen Ausschluss dieser Gruppen ausgehen muss. Obwohl also in den Vorläufigen Grundsätzen behinderte Schulabgänger und Mitarbeiter von Werkstätten explizit als Zielgruppen genannt werden, nehmen sie in der alltäglichen Arbeit der Bundesmodellprojekte nur eine außerordentlich marginale Position ein. Auch Klienten, die im Vorfeld der IFD-Betreuung eine Rehabilitations- oder Ausbildungsmaßnahmen absolvieren, spielen eine nur wenig größere Rolle: Sie bilden insgesamt 2,6% aller dokumentierten Fälle.

Zum Zeitpunkt der Betreuungsaufnahme gilt etwas mehr als die Hälfte der Klienten als **langzeitarbeitslos**. Wie Abbildung 20 entnommen werden kann, sind insgesamt 46,4 % der betreuten Männer und Frauen weniger als ein Jahr arbeitslos. Daraus ergibt sich ein Anteil von 53,6 % Langzeitarbeitslosen. Dabei besteht die Arbeitslosigkeit bei etwas mehr als einem Viertel (26,6 %) der Klienten seit mindestens drei Jahren und länger, bei 15,8 % sogar seit über fünf Jahren.

Im Durchschnitt liegt die Dauer der Arbeitslosigkeit bei 29 Monaten, also bei fast zweieinhalb Jahren. Auch wenn dieser Wert durch eine Reihe von Extremwerten – also besonders lange Dauer von Arbeitslosigkeit in einzelnen Fällen – beeinflusst wird, so kann doch davon ausgegangen werden, dass die Dauer der Arbeitslosigkeit der von den Integrationsfachdiensten betreuten Männern und Frauen erheblich über dem Durchschnitt für arbeitslose Schwerbehinderte insgesamt liegt.

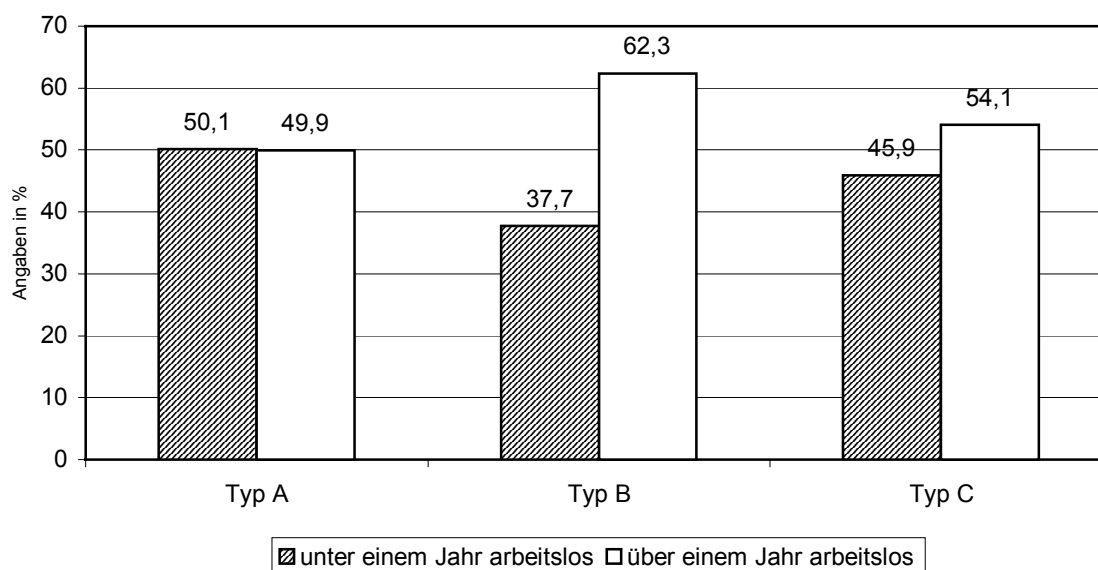
Abb. 20: Dauer der Arbeitslosigkeit in Jahren
(n=1.647)



Nach HENNINGES u.a. (1999, 10) waren Schwerbehinderte im Jahre 1997 im Mittel 12,4 Monate ohne Arbeit. Im Schnitt sind demnach die Klientinnen und Klienten der Bundesmodellprojekte mehr als zweieinhalb mal so lang arbeitslos wie die Gruppe der Schwerbehinderten insgesamt. Damit ist deutlich: Die Dauer der Arbeitslosigkeit, respektive Langzeitarbeitslosigkeit, erweist sich als entscheidendes faktisches Kriterium für die Zuweisung von Fällen zu den Integrationsfachdiensten. In besonders ausgeprägter Weise gilt dies für Dienste vom Typ B, deren Klienten in Übereinstimmung mit dem Zuweisungskriterium der "schwierigen Fälle" die längste Dauer der Arbeitslosigkeit aufweisen. Sie liegt dort bei 30,2 Monaten, bei Diensten vom Typ A bei 22 Monaten, bei Diensten vom Typ C bei 26,4 Monaten.

Dem entspricht, dass der Anteil von langzeitarbeitslosen Klienten bei den arbeitsamtsabhängigen Diensten (Typ B) insgesamt am höchsten liegt, bei 62,3 % (vgl. Abbildung 21).

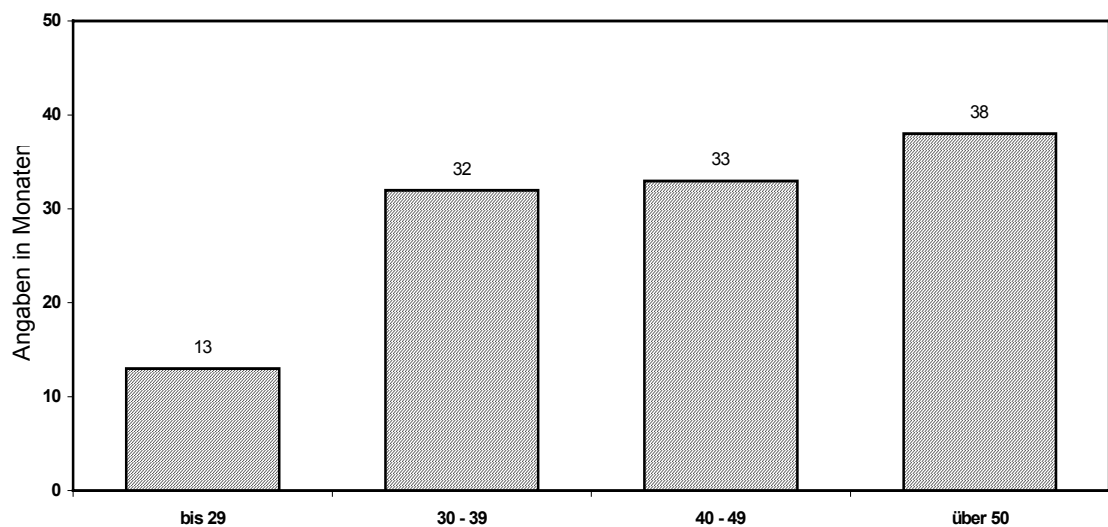
Abb. 21: Typen der IFD und langzeitarbeitslose Klientenanteile
(n=1.221)



Diese Dienste betreuen also nicht nur mehr Langzeitarbeitslose als andere, sondern außerdem diejenigen Klienten, die im Durchschnitt am längsten ohne Arbeit sind. Bei den arbeitsnahen Fachdiensten ist jeweils die Hälfte der Klienten unter bzw. über einem Jahr arbeitslos, die relativ autonom arbeitenden Diensten zählen 54,1 % Langzeitarbeitslose zu ihrer Klientel.

Wie zu erwarten ist, besteht ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Dauer der Arbeitslosigkeit und dem Alter der Klienten: Je älter die von den Diensten betreuten Männer und Frauen mit Behinderung sind, desto länger sind sie ohne Arbeit. Während die mittlere Dauer der Arbeitslosigkeit bei der Gruppe der bis zu 29-Jährigen 13 Monate beträgt, steigt sie an bis auf 38 Monate bei der Gruppe der Klienten, die 50 Jahre und älter sind (vgl. Abbildung 22).

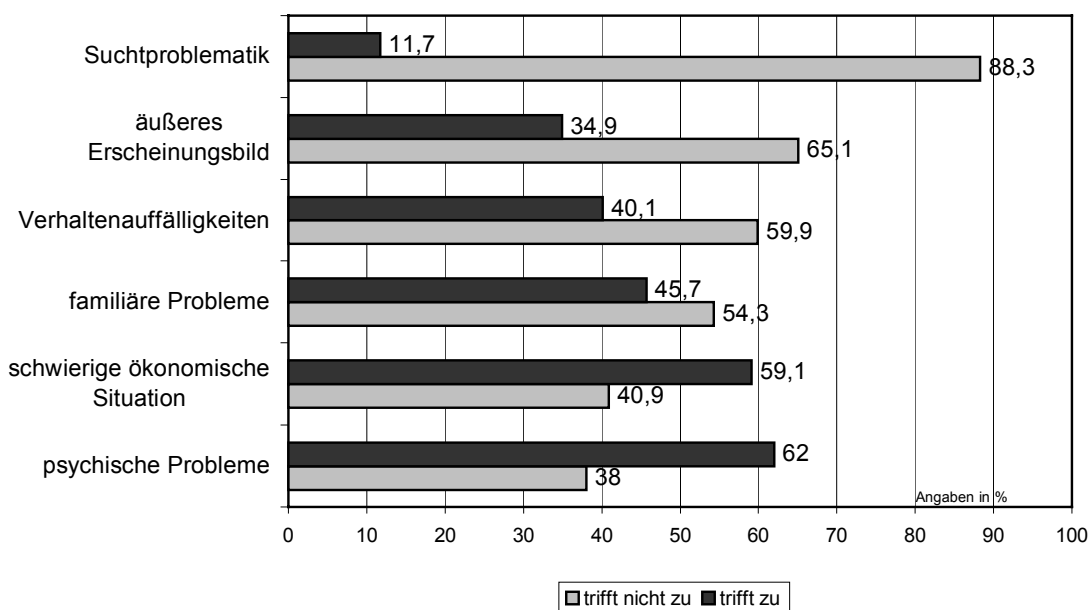
Abb. 22: Dauer der Arbeitslosigkeit in Monaten
(n=1.567)



3.4 Problemindikationen und Motivation

Der Umstand, dass die meisten Klienten arbeitslos bzw. langzeitarbeitslos sind, hat Konsequenzen für die Arbeitsweise der Fachdienste. Eine immer wieder berichtete Erfahrung der Integrationsfachdienste, die insbesondere für die Dienste vom Typ B zutrifft, besteht in einer Verschiebung des fachlichen Fokus der Arbeit von der Auseinandersetzung mit eher behinderungs- und arbeitsbezogenen Problemstellungen hin zu allgemein sozialbetreuenden Funktionen. Mehr als dies bei den behinderungsspezifisch arbeitenden Fachdiensten der Hauptfürsorgestellen der Fall ist, geraten mit dem Status der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit typisch verbundene Indikationen psychosozialer Desintegration in den Mittelpunkt der Betreuung. Nach Angaben der Fachdienstmitarbeiterinnen und -mitarbeiter sind bereits zum Zeitpunkt der Betreuungsaufnahme bei 62 % der Klientinnen und Klienten in unterschiedlicher Ausprägung psychische Probleme festzustellen (vgl. Abbildung 23). Bei knapp 60 % der Klienten ist eine prekäre ökonomische Situation (Verschuldung u.ä.) zu verzeichnen. Bei 45,7 % werden leichtere oder schwerere familiäre Probleme angegeben. Insgesamt stellt sich bei 85 % der Fälle in mehr oder weniger ausgeprägter Form eines der in Abbildung 23 genannten Probleme.

Abb. 23: Bei Betreuungsbeginn vorhandene Problemlagen der Klientinnen und Klienten
(Angaben der Fachberater; n = 1.835)



Wie bereits dargestellt,⁵² geht etwa die Hälfte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung davon aus, dass Langzeitarbeitslosigkeit ein Kriterium der Zuweisung von Schwerbehinderten zum IFD ist. Nach ihrer Erfahrung sind bei diesen Klienten eine Reihe typischer Problemlagen wie z.B. Ängste, Schwierigkeiten der Selbsteinschätzung oder eine gewisse Leistungsminderung zu erwarten, die sich erschwerend auf eine Vermittlung auswirken. In der Praxis bestätigt sich dies deutlich: Die genannten Probleme sind bei der Gruppe derer, die langzeitarbeitslos sind, und vor allem bei denjenigen, die mehr als fünf Jahre nicht mehr gearbeitet haben, überproportional hoch. Dies gilt insbesondere für Suchtverhalten, ökonomische Probleme und Auffälligkeiten des Verhaltens.

In engem Zusammenhang mit der Dauer der Arbeitslosigkeit steht die **Motivation** der Klientinnen und Klienten zur Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses. An einer Reihe von Standorten wurde eine eher geringe Motivation als ausdrücklicher Grund für eine Betreuung durch den IFD gesehen und machte einen wesentlichen Teil des Zuweisungskriteriums der "schwierigen Fälle" aus. Dem steht die in der Literatur mehrfach dokumentierte Erfahrung gegenüber, dass als eine der elementarsten Voraussetzungen für das Gelingen einer beruflichen Eingliederung die Arbeitsmotivation der Klienten angesehen werden muss (vgl. TROST 1997, 83). Nach HINZ/BOBAN ist für den erfolgreichen Verlauf eines Integrationsversuches auf Seiten der Teilnehmer vor allem entscheidend "eine Vorstellung davon, was Arbeit bedeutet und eine Motivation zum Arbeiten" (2001, 388). Wichtig ist also die Frage danach, wie hoch die Eigenmotivation der Klienten einzuschätzen ist, sich überhaupt auf eine Betreuung durch den IFD einzulassen und ein Arbeitsverhältnis anzustreben.

Nach Einschätzung der Fachberaterinnen und Fachberater spielte bei 54,3 % aller Klienten deren Eigenmotivation eine "große" Rolle bei der Entscheidung, mit dem IFD zusammenzuarbeiten. In 27,5 % der Fälle beurteilten sie die Ausprägung der Eigenmotivation dagegen als "mittel", in 18,2 % der Fälle sogar nur als "gering" bzw. "nicht vorhanden".

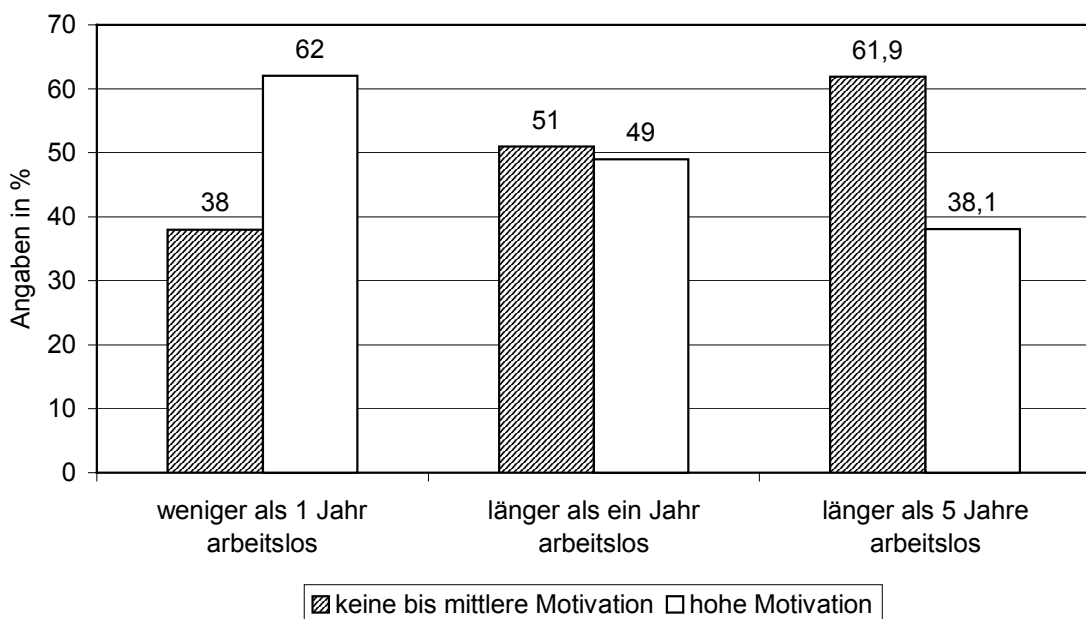
⁵² Vgl. hierzu Teil 3, Kap. 1.3.3.

Diese Klienten fühlten sich eher aufgrund von Erwartungen aus dem sozialen Umfeld oder durch das Arbeitsamt dazu verpflichtet, mit dem Integrationsfachdienst zu kooperieren.

Eine solche wenig ausgeprägte Motivation ist umso häufiger zu beobachten, je älter die Klienten sind. Beispielsweise vervierfacht sich der Anteil der Klienten, die keine eigene Motivation erkennen lassen von der jüngsten Altersgruppe bis zur höchsten Altersgruppe: Er liegt bei 2,7 % bei Klienten unter 30 Jahren, bei 11,8 % bei den über 50-Jährigen.

Ähnliches gilt für den Zusammenhang zwischen der Dauer der Arbeitslosigkeit und der Ausprägung der Eigenmotivation: Je länger die Arbeitslosigkeit dauert, desto eher resignieren die Betroffenen und desto mehr nimmt das Ausmaß ihrer Initiative ab (vgl. Abbildung 24). Während Klienten, die weniger als ein Jahr arbeitslos sind, zu 62 % als hoch motiviert eingeschätzt werden, nimmt dieser Anteil in der Gruppe der Langzeitarbeitslosen auf 49 % ab und sinkt bei den dauerhaft Arbeitslosen (5 Jahre und mehr) auf rund 38 %. Umgekehrt steigt die Zahl der Klienten, die nach Auffassung der IFD-Berater mehr oder weniger ausgeprägte Motivationsprobleme haben, von 38 % bei den eher kurzzeitig Arbeitslosen auf knapp 62 % bei den längerfristig Arbeitslosen.

Abb. 24: Eigenmotivation und Dauer der Arbeitslosigkeit
(n=1.834)



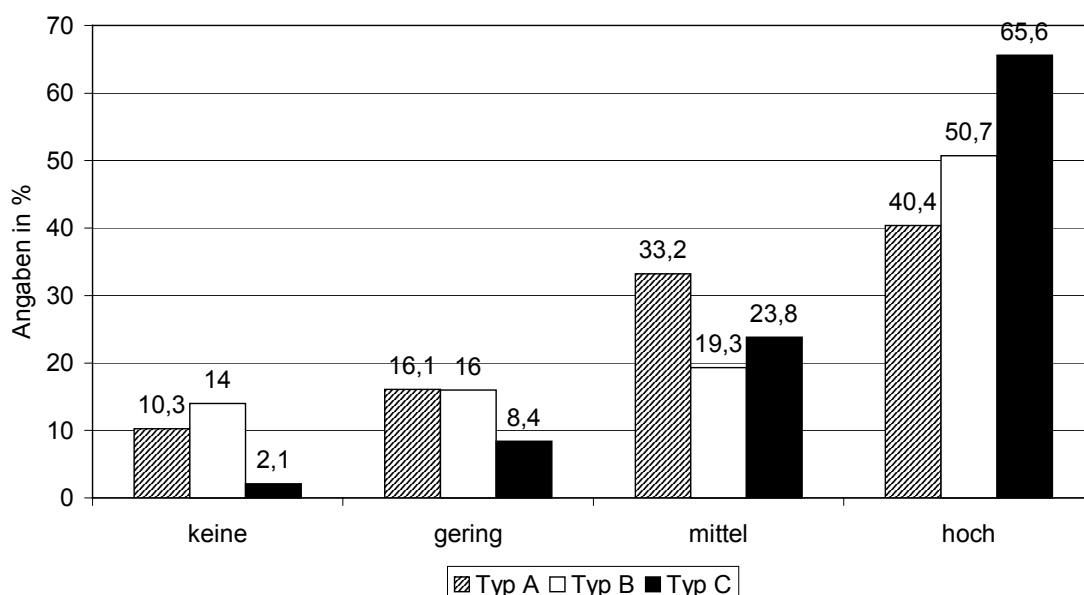
Entsprechend erweist sich die Motivation der Klientinnen und Klienten zur Zusammenarbeit mit dem IFD im weiteren Verlauf der Betreuung nicht immer als tragfähig. Die Fachdienstmitarbeiterinnen und -mitarbeiter sehen nach einem halben Jahr bei 43 % der Männer und Frauen, mit denen sie zusammenarbeiten, keinerlei Probleme in Bezug auf die Motivation. In geringem Ausmaß erleben sie in dieser Hinsicht bei 18 % der Betreuungsfälle Schwierigkeiten, bei 20 % dagegen mittlere und bei insgesamt 19 % aller Klienten große Probleme. Dabei bestätigt sich auch nach einem halben Jahr der bereits dargestellte Zusammenhang: Bei langzeitarbeitslosen Klienten kommt es signifikant häufiger zur Motivationskrisen. Der Anteil derjenigen, bei denen sich „große Probleme“ ergeben, ist genau doppelt so hoch wie bei denen, die weniger als ein Jahr arbeitslos sind.

Nicht unerwartet bestehen hinsichtlich der Motivation ihrer Klientinnen und Klienten auch zwischen den verschiedenen Typen der Integrationsfachdienste relevante Unterschiede. Generell lässt sich sagen, dass bezüglich aller im Zusammenhang mit Motivation bedeut-

samen Variablen (Eigenmotivation, Kooperationsbereitschaft, Engagement) die arbeitsamtsabhängigen Dienste (Typ B) die höchsten Anteile von Klientinnen und Klienten mit ausgesprochenen Problemen oder Defiziten in dieser Hinsicht aufweisen.

Abbildung 25 zeigt am Beispiel der Eigenmotivation der Klienten zu Beginn der Zusammenarbeit, dass Dienste vom Typ C (relativ autonome Dienste) die günstigste Relation von gering und hoch Motivierten ausweisen. Bei ihnen werden Klienten, die keine Eigenmotivation erkennen lassen, praktisch nicht in die Betreuung aufgenommen. Ihr Anteil beläuft sich lediglich auf 2,1 %. Anders gestaltet sich dies bei Diensten vom Typ A und vom Typ B: Arbeitsamtsnahe Integrationsfachdienste kooperieren mit Schwerbehinderten, die zu 10,3 % keine Eigenmotivation erkennen lassen, bei den arbeitsamtsabhängigen Diensten beläuft sich dieser Prozentsatz sogar auf 14 %. Auch der Anteil nur gering eigenmotivierten Klienten ist bei den Diensten vom Typ A und B praktisch doppelt so hoch wie bei den Diensten vom Typ C. Entsprechend findet sich mit etwa zwei Dritteln der höchste Anteil hoch motivierter Klientinnen und Klienten bei den relativ autonom arbeitenden Fachdiensten (Typ C).

Abb. 25: Eigenmotivation der Klienten nach Typen der Integrationsfachdienste (n = 1.470)



Die Erklärung für diese unterschiedlichen Verteilungen ergibt sich neben den Zuweisungskriterien auch aus dem Umstand, dass bei Diensten vom Typ C der Betreuungsaufnahme eine Beratungsphase vorausgeht, während dies bei den Diensten vom Typ A und B nur in Ausnahmefällen zutrifft. Betrachtet man lediglich diejenigen Betreuungsverläufe, die auch bei den Diensten vom Typ A und B ausnahmsweise mit einer Beratungsphase begannen und vernachlässigt dazuhin bei Diensten vom Typ C Betreuungen ohne vorgeschaltete Beratung, so ergibt sich als eindeutiges Ergebnis: Die typenspezifischen Unterschiede bezüglich der Motivation der Klienten nivellieren sich und es ergibt sich für *alle* Typen der Fachdienste ein Anteil von hoch motivierten Klienten, der sich zwischen 80 % und 90 % bewegt.

Dieser Befund bestätigt das aus früheren Studien bekannte Faktum, dass gerade im Hinblick auf ein vertretbares Verhältnis von Aufwand und Erfolg einer Betreuung die wichtige Funktion der Beratungsphase darin liegt, die Tragfähigkeit der Motivation eventueller Klientinnen und Klienten zu ermitteln. Die Beratung hat in diesem Sinn eindeutig die Funktion einer Bewährungsphase, die es dem Klienten selbst und dem Fachberater, mit dem er kooperiert, ermöglichen soll, abzuschätzen, wie erfolgversprechend eine länger-

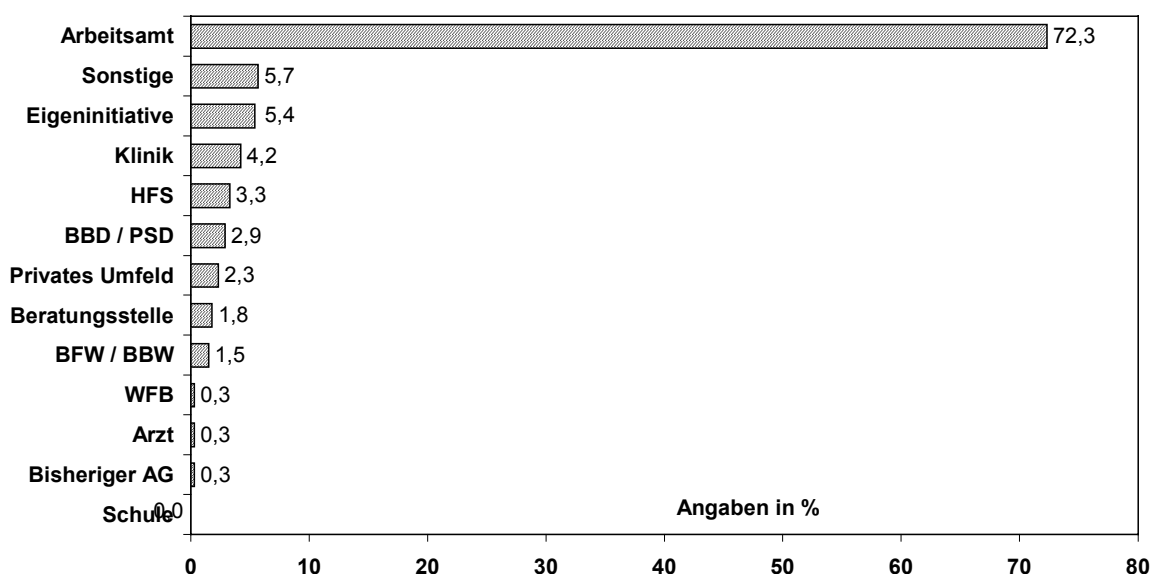
fristig angelegte Zusammenarbeit sein kann. Dies ist nicht nur wichtig im Hinblick darauf, dass der relativ hohe Einsatz personeller und zeitlicher Ressourcen eventuell erfolglos bleibt und der Integrationsfachdienst auf dieser Basis auch keine kontinuierliche Zusammenarbeit mit Arbeitgebern entwickeln kann, wenn er mit wenig oder nicht motivierten Klienten arbeitet. Es ist auch ein Aspekt des Klientenschutzes zu bedenken, denn den betreuten Frauen und Männern werden im Verlauf ihrer Begleitung durch den Integrationsfachdienst z.T. erhebliche Anstrengungen, Geduld und möglicherweise entscheidende Einschnitte in ihre bisherige Lebensführung abverlangt. Auch ihnen muss daher – und das ist eine wichtige Funktion der Beratungsphase – von vornherein deutlich sein, auf was sie sich einlassen werden.

3.5 Zugangswege der Klientinnen und Klienten zum Integrationsfachdienst

Von der Beauftragung der Dienste mit der Betreuung von Klienten ist die Frage der Zugangswege schwerbehinderter Frauen und Männer zum IFD zu unterscheiden. Nicht jeder Klient, für den das Arbeitsamt als Auftraggeber verantwortlich zeichnet, hat auch zwangsläufig über das Arbeitsamt Kontakt mit dem Integrationsfachdienst aufgenommen. Theoretisch können Beauftragung und Zugang differieren. Wenn sich Klienten beispielsweise über die Empfehlung eines Psychosozialen Dienstes, einer Werkstatt für behinderte Menschen, einer Schule oder aus Eigeninitiative an den Integrationsfachdienst wenden, so ist damit jeweils die "einleitende Stelle" genannt. Für die den Modellprojekten vorangegangenen Integrationsfachdienste der Hauptfürsorgestellen sind derart vielfältige Wege und damit ein sogenannter „niedrigschwelliger Zugang“ eine selbstverständliche Bedingung.

Bei den Bundesmodellprojekten dominiert sehr stark der Zugang über das Arbeitsamt. Bei fast drei Viertel aller Klienten (72,3 %) fungiert das Arbeitsamt als einleitende Stelle. Demgegenüber erweisen sich alle anderen Anteile als marginal (vgl. Abbildung 26). Nennenswert erscheint allein der Zugang aufgrund der Eigeninitiative des Klienten (5,1 %) sowie der Zugang über Kliniken (4 %). Allerdings gehen diese letztgenannten Fälle fast ausschließlich auf das bei zwei Kliniken angesiedelte Projekt in Schleswig-Holstein zurück.

Abb. 26: Einleitende Stelle
(n=1.997)

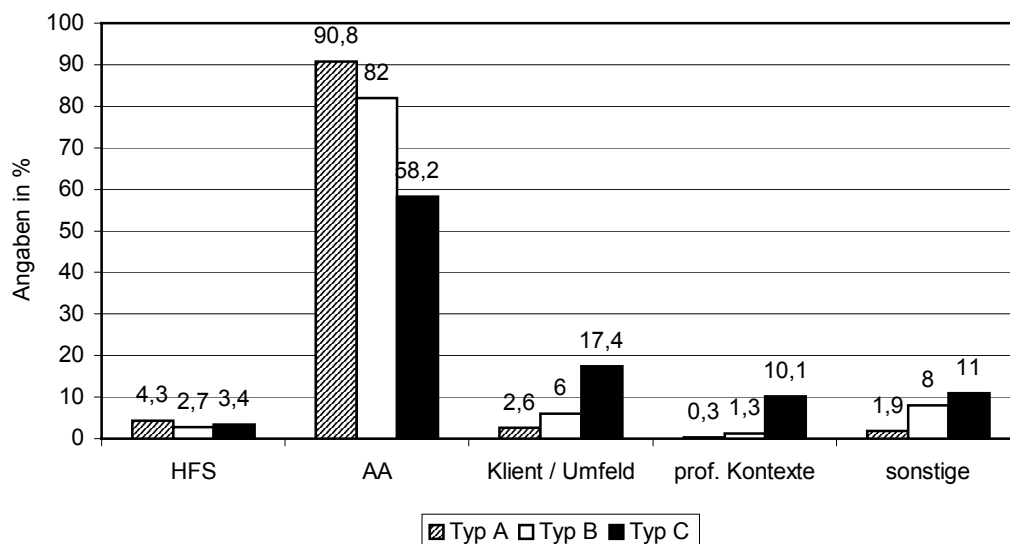


Hervorzuheben ist die außerordentlich niedrige Zahl von Klientinnen und Klienten, die über die Hauptfürsorgestelle zum Integrationsfachdienst finden. Dass dies insgesamt nur in 3,3 % der Fälle zutrifft, bestätigt die bereits beschriebene geringe Bedeutung der Hauptfürsorgestellen im Rahmen der operativen Arbeit der Dienste. In Übereinstimmung mit den Angaben zum beruflichen Status der Klienten bei Betreuungsaufnahme gehen außerdem sowohl die Anteile des Zugangsweges „Werkstatt für behinderte Menschen“ als auch „Schule“ gegen Null.⁵³

Auch die Verteilung der Zugangswege mit der überragenden Bedeutung der Arbeitsämter dürfte – wiederum im Vergleich mit Daten aus bereits vorliegenden Studien – ein Spezifikum der Bundesmodellprojekte darstellen. In einer Untersuchung zu Integrationsfachdiensten für Menschen mit psychischer Behinderung ergab sich ein Anteil der Arbeitsämter von 5,7 % (TROST 1997, 75). Als einleitende Stelle fungierten hier vor allem Kliniken (mit 25 % der Nennungen) und Ärzte (mit 14,3 % der Nennungen). In der Studie von BARLSEN u.a. zu Fachdiensten für Menschen mit Lernbehinderungen bzw. geistigen Behinderungen wird ein Anteil der Arbeitsämter von 9,8 % genannt. Hier sind die Klienten selbst (mit einem Anteil von 19,5%) sowie Werkstätten für Behinderte (17%) die vorrangigen Auslöser für die Aufnahme eines Betreuungsverhältnisses (1999, 77).

Als zentraler Befund ist daher festzuhalten: Bei den Bundesmodellprojekten kann eine eindeutige **Verengung der Zugangswege** und eine überproportionale Ausrichtung auf die Arbeitsämter als einleitende Stellen für die Betreuung schwerbehinderter Männer und Frauen beobachtet werden. Dies gilt vor allem für die Dienste vom Typ A und Typ B, die durch ihre Arbeitsamtsnähe bzw. Arbeitsamtsabhängigkeit in besonderer Weise für einen Zugang von Klienten über das Arbeitsamt prädestiniert sind.

Abb. 27: Einleitende Stelle nach Typen
(n=1.462)



⁵³ Zwar kam es an manchen Standorten faktisch zur Betreuung weniger, insgesamt quantitativ nicht ins Gewicht fallender Schulabgänger. Allerdings fungierte dabei die Schule nicht als „einleitende Stelle“. Dies ist ein weiteres Indiz für eine mangelnde Ausschöpfung bzw. Einrichtung institutionalisierter Kooperationsformen.

Abbildung 27 zeigt eine Differenzierung der Zugangswege⁵⁴ nach Typen der Integrationsfachdienste. Da in diese Berechnung Mischformen nicht eingehen, werden die Tendenzen noch klarer erkennbar: Bei Diensten vom Typ A und vom Typ C erweist sich das Arbeitsamt als fast ausschließlicher Zugangsweg der Klienten. 91 % bzw. 82 % der betreuten Männer und Frauen werden vom Arbeitsamt auf den IFD verwiesen. Nur bei den Diensten vom Typ C ergeben sich nennenswerte Abweichungen vom Gesamtbild: Hier reduziert sich der Zugangsweg Arbeitsamt immerhin auf 58,2 %. Demgegenüber steigt der vom Klienten bzw. seinem Umfeld initiierte Zugang auf 17,4 % an. Aus speziellen Betreuungs- und Rehabilitationseinrichtungen für Menschen mit Behinderung (professionellen Kontexte) kommen 10,1%. Gerade diese letztgenannten Zugangsmöglichkeiten scheinen bei Diensten vom Typ A und B nicht gegeben zu sein. Auch bei Diensten vom Typ C dominiert aber ganz klar das Arbeitsamt als einleitende Stelle. Dennoch sind sie die einzigen Einrichtungen, bei denen ansatzweise ein niedrighschwelliger Zugang auch über weitere Instanzen möglich ist.

Zusammenfassend lässt sich bilanzieren, dass die vorgestellten Daten zur Klientenstruktur der Bundesmodellprojekte in aller Eindeutigkeit die gegenüber den Integrationsfachdiensten der Hauptfürsorgestellen veränderte institutionelle Anbindung reflektieren, die sich vor allem in der dominanten Rolle der Arbeitsämter als Auftraggeber und einleitende Stelle für Betreuungen ausdrückt. Darin spiegelt sich zugleich das mangelnde Engagement der Hauptfürsorgestellen an vielen Standorten wider, wie auch der Umstand, dass es nicht gelungen ist, eine Einbeziehung weiterer Rehabilitationsträger zu erreichen.

- Die nach Behinderungsarten aufgeschlüsselte Art der **Zusammensetzung der Klientenstruktur der Integrationsfachdienste** steht in einem engen Zusammenhang mit der Struktur der bei den Arbeitsämtern arbeitslos gemeldeten Schwerbehinderten. Darauf verweist insbesondere
 - die große Zahl zu betreuender Klientinnen und Klienten mit körperlichen Behinderungen und organischen Erkrankungen
 - der faktische Ausschluss von Schulabgängern und Mitarbeitern von Werkstätten für Behinderte
 - der hohe Anteil an (Langzeit-)Arbeitslosen
 - das Profil der beruflichen Qualifikation der Klientinnen und Klienten
 - die Geschlechterverteilung der Klienten.
- Mit der Verschiebung der Klientenstruktur geht eine deutliche Akzentuierung von Problemlagen einher, die aus der **sozialarbeiterischen Betreuung von Langzeitarbeitslosen** bekannt sind. Dazu gehören Probleme der sozioökonomischen Deprivation, familiäre Schwierigkeiten und damit zusammenhängende psychomotivationale Beeinträchtigungen.
- Mit der veränderten Auftraggeberschaft und institutionellen Anbindung geht eine deutliche **Verengung möglicher Zugangswege** einher.
- Aus dem Blickwinkel breit akzeptierter fachlicher Standards erscheint die Zuweisung einer **größeren Anzahl nur wenig zur Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses motivierter Klientinnen und Klienten** zumindest fraglich. Es ergibt sich daraus die Gefahr einer unangemessenen, aber doch erheblichen Belastung der Arbeit der Integrationsfachdienste. In der Betreuung von schwerbehinderten Männern und Frauen mit einer nur geringen Motivation können die Chancen, die das Instrument Integrationsfachdienst bietet, wahrscheinlich nur unzureichend genutzt werden.

⁵⁴ In diesem Diagramm wurden die Ausprägungen „Eigeninitiative Klient“, „privates Umfeld Klient“, „Arbeitgeber/Klient“ zu „Klient/Umfeld“ zusammengefasst, die Ausprägungen „Klinik“, „Arzt“, „Beratungsstelle“, „BBD/BFW“, „BBD/PSD“, „Werkstatt für Behinderte“ zu „professionelle Kontexte“.

Zu einer sichtbaren, wenngleich nicht grundsätzlichen Abhebung von diesen Befunden kommt es im Fall der Dienste von Typ C. Vor allem durch die formalisierte Einrichtung einer Beratungsphase, die u.a. die Funktion hat, den Anteil nicht oder wenig motivierter Klienten zu reduzieren, kann – zumindest im Vergleich mit den beiden anderen Typen – eine gewisse Vielfalt unter den Behinderungsarten und eine etwas höhere Variabilität der Zugangswege gewahrt werden. Entsprechend dem Zuweisungskriterium der "schwierigen Fälle" finden sich bei Diensten vom Typ B Klienten, deren Durchschnittsalter und Dauer der Arbeitslosigkeit am höchsten sind. Zugleich haben sie sich mit dem vergleichsweise größten Anteil unterdurchschnittlich motivierter Männer und Frauen auseinander zu setzen. Aufgrund der Tatsache, dass arbeitsamtsabhängige Dienste nicht die bei arbeitsamtsnahen Diensten vorfindbaren informellen Spielräume zur Auswahl von Klienten und zur Beendigung wenig aussichtsreich verlaufender Betreuungen haben, sind die Erfolgsaussichten dieser Dienste sehr zurückhaltend einzuschätzen.

4 Der Prozess der beruflichen Integration und die Arbeitsweise der Integrationsfachdienste

Die von den Fachdiensten begleitete und unterstützte berufliche Integration ihrer Klientinnen und Klienten vollzieht sich im Verlauf eines kontinuierlichen Prozesses, innerhalb dessen sich verschiedene Aufgaben- und Problemstellungen ergeben. Für jede Bewerberin und jeden Bewerber muss dieser Eingliederungsprozess auf eine individuelle Art und Weise organisiert werden. Dies gilt insbesondere angesichts der unterschiedlichen Arten von Behinderung und der zum Teil kaum vergleichbaren Lebenssituationen, in denen sich die jeweils zu betreuenden Frauen und Männer befinden. Für die große Zahl der Klienten mit körperlicher Behinderung oder organischer Erkrankung besteht ein deutlich anders gelagerter Betreuungsaufwand als beispielsweise für einen langzeitarbeitslosen Menschen mit psychischer Behinderung. Dennoch lassen sich für alle Betreuungsverläufe eine Reihe von Schritten benennen, die in mehr oder weniger unterschiedlicher Form stets zu bewältigen sind. Im Idealfall verteilen sich die Unterstützungsangebote und -leistungen im Prozess der beruflichen Integration auf eine Abfolge von mehreren, aufeinander aufbauenden Phasen: Auf eine initiale Abklärungsphase folgt eine Phase der Vorbereitung auf eine Vermittlung, an die sich die eigentliche Vermittlungsphase anschließt. Am Ende steht eine Phase arbeitsplatzbezogener und arbeitsbegleitender Unterstützung der Klienten, die vielfach "Nachbetreuungsphase" genannt wird.

Die in den einzelnen Phasen des Prozesses der beruflichen Integration anfallenden Aufgaben können vom Integrationsfachdienst alleine nicht bewältigt werden. Deshalb ist zunächst darzustellen, zu welchen Institutionen aus den Feldern der beruflichen, sozialen und medizinischen Rehabilitation die Dienste ein Netz von Kooperationsbeziehungen knüpfen.

4.1 Das Netzwerk der Kooperationsbeziehungen während des Prozesses der beruflichen Integration

4.1.1 Kooperationspartner der Integrationsfachdienste

An dem komplexen Prozess der beruflichen Integration behinderter Menschen sind eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure und Institutionen beteiligt. Für die jeweiligen Klienten geht es dabei um Fragen ihrer Lebensführung, ihres persönlichen Selbstverständnisses, ihres sozialen Status und ihrer beruflichen Perspektive, die sie in ihrer ganzen Person betreffen. Institutionalisierte Unterstützungsangebote sind dagegen arbeitsteilig organisiert und nach mannigfachen Zuständigkeiten gegliedert. Deshalb erweist sich der Prozess der beruflichen Eingliederung als eine Frage der Überwindung problematischer biographischer Übergänge, die – wegen der Segmentierung der unterstützenden Einrichtungen – auch institutionelle Übergänge darstellen. Die Ausgangspunkte dieser Übergänge können sehr unterschiedlich aussehen: Es kann eine schulische oder berufliche Ausbildung sein, Arbeitslosigkeit, eine längere medizinische Behandlung (z.B. bei psychischen Erkrankungen, nach einem Unfall), eine Tätigkeit in einer Werkstatt für behinderte Menschen usw.

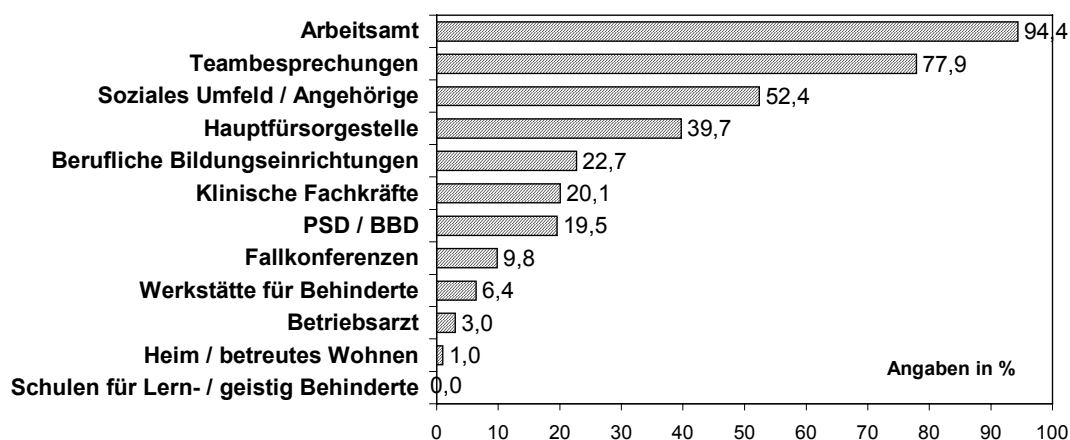
Kooperationspartner der Integrationsfachdienste sind dabei zunächst sogenannte „abgebende Institutionen“, d.h. Einrichtungen, die vor der Zusammenarbeit der behinderten Menschen mit dem IFD für deren Unterstützung zuständig waren: Schulen, Werkstätten, Einrichtungen der beruflichen Bildung (BFW bzw. BBW), Einrichtungen der medizinischen Rehabilitation. Zu den Kooperationspartnern gehören aber auch – je nach sozialrechtlichem Status des Klienten – die zuständigen Träger sozialer Leistungen wie Arbeitsämter, Kranken-, Renten-, Unfallversicherer, Träger der Sozialhilfe oder der Jugendhilfe und an-

dere. Eine wesentliche Aufgabe der Integrationsfachdienste ist es daher, auf ein Zusammenwirken dieser unterschiedlichen Akteure und Institutionen und damit auf eine Optimierung der Übergänge hinzuwirken. Die berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen als professionelle Tätigkeit ist Vernetzungsarbeit. Es geht wesentlich darum, Kontakte und Kommunikationen zwischen Personen und Institutionen zu initiieren und zu verstetigen.

In der Praxis der Bundesmodellprojekte erweist sich das Spektrum der Kooperationsbeziehungen als ein unmittelbarer Indikator dafür, welche Handlungsmöglichkeiten sich ein IFD erschlossen hat und welche Probleme der beruflichen Integration behinderter Menschen er hauptsächlich bearbeitet. Abbildung 28 gibt eine Übersicht darüber, zu welchen Anteilen es bei den dokumentierten Fallverläufen im Verlauf der Betreuung zur **Kooperation des IFD mit verschiedenen Personen und Institutionen** kam.

Die Ergebnisse spiegeln die bereits dargestellte Hierarchie der einleitenden Einrichtungen wider. Auch bei den Kooperationspartnern steht das **Arbeitsamt** an erster Stelle. Bei 94,4 % der dokumentierten Betreuungsfälle stand das Arbeitsamt in Kooperationsbeziehung zum IFD. Diese herausragende Bedeutung der Arbeitsverwaltung erklärt sich vor allem aus ihrem Status als Hauptauftraggeber der Dienste und aus ihrer vorrangigen Zuständigkeit für finanzielle Förderleistungen, die im Zusammenhang mit einer Arbeitsaufnahme stehen.

Abb. 28: Fallbezogene Anteile von Kooperationsbeziehungen der IFD zu anderen Institutionen
(n=1.569)



In 77 % der Fälle kooperieren die Fachberater mit **Kolleginnen und Kollegen** im Rahmen von „Teambesprechungen“. Diese wechselseitige Konsultation besteht vor allem darin, Meinungen, Eindrücke, Hilfestellungen oder konkrete Vorschläge zu einem bestimmten Fall oder auch allgemeiner zur Vorgehensweise im Prozess der beruflichen Integration auszutauschen. Dadurch wird nicht nur gewährleistet, dass – bei Krankheit oder Urlaub – eine wechselseitige Vertretung organisiert werden kann, Informationen von Kollegen können zur Verbesserung der eigenen Arbeitsweise, zur Erschließung von Fördermöglichkeiten oder sogar von Arbeitsverhältnissen beitragen. Von nahezu allen befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Integrationsfachdienste wurde eine solche kollegiale Supervision gerade wegen der erheblichen kooperativen Anforderungen und den damit immer wieder einhergehenden Loyalitätskonflikten zwischen Klienten, Arbeitsverwaltung

oder Betrieben als außerordentlich entlastend erlebt. Die Einsicht in die Notwendigkeit und den Wert dieser kollegialen Austausches führte beispielsweise bei dem durch seine ländlichen Strukturen bestimmten Modellprojekt in Nordrhein-Westfalen dazu, dass die Anzahl der im Prinzip sinnvollen Regionalbüros reduziert wurde, um zu gewährleisten, dass pro Standort mindestens zwei Fachberater eine Bürogemeinschaft bilden.

In gut der Hälfte aller Fälle (52,4 %) nehmen die Integrationsfachdienste Kontakt mit dem **sozialen Umfeld** von Klientinnen und Klienten auf. Dazu gehören – bei jüngeren Klienten – die Eltern, vor allem aber Lebenspartner, frühere Arbeitgeber oder Kollegen. Dieses sozial relevante Umfeld der betreuten Frauen und Männer hat wesentlichen Einfluss auf den Verlauf einer beruflichen Eingliederung und ist deshalb ein wichtiger Gesprächspartner für die Dienste. Dabei kann es zum einen um die Gewinnung zusätzlicher, für die berufliche Situation des Klienten wichtiger Informationen gehen oder aber um die Mobilisierung von Unterstützungsressourcen im unmittelbarem Lebenszusammenhang der betreuten Frauen und Männer. Besonders häufig kommt es zu einer Einbeziehung des persönlichen Umfelds bei gehörlosen Menschen (in 73 % der Fälle), bei Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen (in 84 % der Fälle) und bei Menschen mit psychischen Behinderungen (in 69 % der Fälle). Während bei Gehörlosen Angehörige hilfreich bei der Verständigung sein können, spielen Eltern bei Klienten mit kognitiven Beeinträchtigungen häufig deshalb eine wichtige Rolle, weil die Herkunftsfamilie noch der zentrale Wohn- und Lebenszusammenhang ist. Gerade in diesen Fällen ist deshalb die Unterstützung der beruflichen Integration verknüpft mit einer Unterstützung der Verselbstständigung des Klienten.⁵⁵

Die Kooperation mit der **Hauptfürsorgestelle** (in 39,7 % aller Fälle) wurde bereits ausführlich dargestellt. Die Intensität der Zusammenarbeit variiert deutlich mit den Typen der Dienste: "Relativ autonome" Fachdienste kooperieren in 58 % der Fälle mit der Hauptfürsorgestelle, arbeitsamtsnahe lediglich in 25,2 % der Fälle.

Bei rund 20 % der betreuten Männer und Frauen stehen die Integrationsfachdienste in Kontakt mit Einrichtungen, die insbesondere als „abgebende“ Institutionen fungieren. Es sind dies **berufliche Bildungseinrichtungen** (BFW/BBW), die zum Teil an der Trägerschaft des Integrationsfachdienstes beteiligt sind (beispielsweise in Baden-Württemberg, in Hamburg, in Darmstadt oder in Nordrhein-Westfalen), und als Kooperationspartner deshalb eine hervorgehobene Bedeutung haben. Aus demselben Grund kommt der Zusammenarbeit mit **klinischen Fachkräften** in Schleswig-Holstein eine hohe Bedeutung zu.

Mit **Berufsbegleitenden (Psychosozialen) Diensten**, die im Auftrag der Hauptfürsorgestellen im Rahmen der begleitenden Hilfen im Arbeitsleben tätig sind, kooperieren die Integrationsfachdienste in 19 % der Fälle. Dabei kann der Berufsbegleitende Dienst sowohl eine „abgebende“ Instanz sein, wenn einer seiner Klienten arbeitslos wird, sehr viel häufiger erfolgte aber eine „Übergabe“ des Klienten, wenn nach Abschluss der beruflichen Eingliederung die weitere Betreuung eines vermittelten Klienten vom PSD bzw. BBD

⁵⁵ Dies ist oft auch bei sehr fortgeschrittenem Alter der Fall. Eine IFD-Fachberaterin berichtet in diesem Zusammenhang: „Das haben sicher alle Integrationsfachdienste schon erlebt: Jüngere Leute, die immer im Doppelpack kommen, das kann auch der Bub sein mit 56, der mit der Mama kommt. Und das ist natürlich eine ganz schreckliche Verknotung. Dann muss ich diesen Knoten erst mal lösen. Weil er kann ja nicht immer mit der Mama dann zur Arbeit gehen. Wie soll das gehen? (...) Meistens lässt man sie dann beim ersten Mal dabei, weil man damit mitkriegt, was ist das eigentlich für eine Interaktion da. Und dann ermuntere ich die Leute, wenn es irgendwie fahrtechnisch geht, dass sie wirklich alleine kommen. Wenn das nicht geht, muss ich die Mama halt ein bisschen spazieren schicken oder sie kann in der Zeit zum Einkaufen gehen. (...) Manche Eltern sind aber auch ganz dankbar, mal ein direktes Gespräch zu haben. Wie der eine Fall, wo die Tochter 38 ist, geistig behindert, und dann musste ich ihnen auch mal sagen: ‚Das geht nicht!‘ (...) Alle haben immer nur für sie geredet und gemacht.“

übernommen wird. Dies ist insbesondere bei Menschen mit psychischen Behinderungen (37 % der Fälle) und bei gehörlosen Menschen (34 %) der Fall. In welchem Ausmaß sich solche Kooperationsbeziehungen entwickeln, hängt wesentlich davon ab, ob Integrationsfachdienst und Berufsbegleitender Dienst denselben Träger haben. In den Bundesländern, in denen dies zutrifft, schlägt sich die Dienstgemeinschaft, die in einigen Fällen auch eine Bürogemeinschaft von BBD/PSD und Integrationsfachdienst bedeutet, in einer Reihe struktureller Gemeinsamkeiten (gemeinsame Besprechungen, gemeinsame Außenvertretung, informelle Kontakte) nieder, die einer engen Kooperation dienen. An solchen Standorten wie beispielsweise in Hessen, wo diese gemeinsame Trägerschaft Teil der Konzeption war, kam es deshalb durchschnittlich in etwa der Hälfte der Fälle zu Kooperationen zwischen IFD und BBD/PSB. Signifikant seltener arbeiten Modellprojekte vom Typ A (arbeitsamtsnah) mit berufsbegleitenden Fachdiensten zusammen (nur in 11,4 % der Fälle).

Die geringste Intensität der Kooperationsbeziehungen entwickelte sich zu **Werkstätten für Behinderte, Betriebsärzten, Wohneinrichtungen sowie Schulen für Lernbehinderte bzw. Schulen für Geistigbehinderte**, wobei letztere unter 1.569 dokumentierten Fällen keine einzige Nennung aufweisen. Diese geringe bzw. nicht vorhandene Bedeutung der Kooperation mit Werkstätten für Behinderte und Sonderschulen spiegelt die Situation bei den Zugangswegen wider. Weder Werkstätten noch Schulen spielen als „einleitende Stellen“ eine nennenswerte Rolle. Dass die Fachdienste in 6,4 % der Fälle eine Zusammenarbeit mit Werkstätten für Behinderte angeben, erklärt sich deshalb vor allem dadurch, dass diese Einrichtungen als „aufnehmende Institutionen“ in Betracht gezogen werden.

Insgesamt entspricht die quantitative Bedeutung der jeweiligen Kooperationspartner während des Betreuungsverlaufes der Verteilung der Zugangswege. Wichtigster Kooperationspartner ist das Arbeitsamt. Der bereits festgestellten Verengung der Zugangspfade zum IFD entspricht also in gewisser Weise eine **Vereinseitigung der Kooperationsstrukturen**. Anderen „abgebenden Institutionen“ als dem Arbeitsamt kam, wenn überhaupt, nur eine sehr nachgeordnete Bedeutung zu.

4.1.2 Intensität der Kontakte zu Klienten und Betrieben

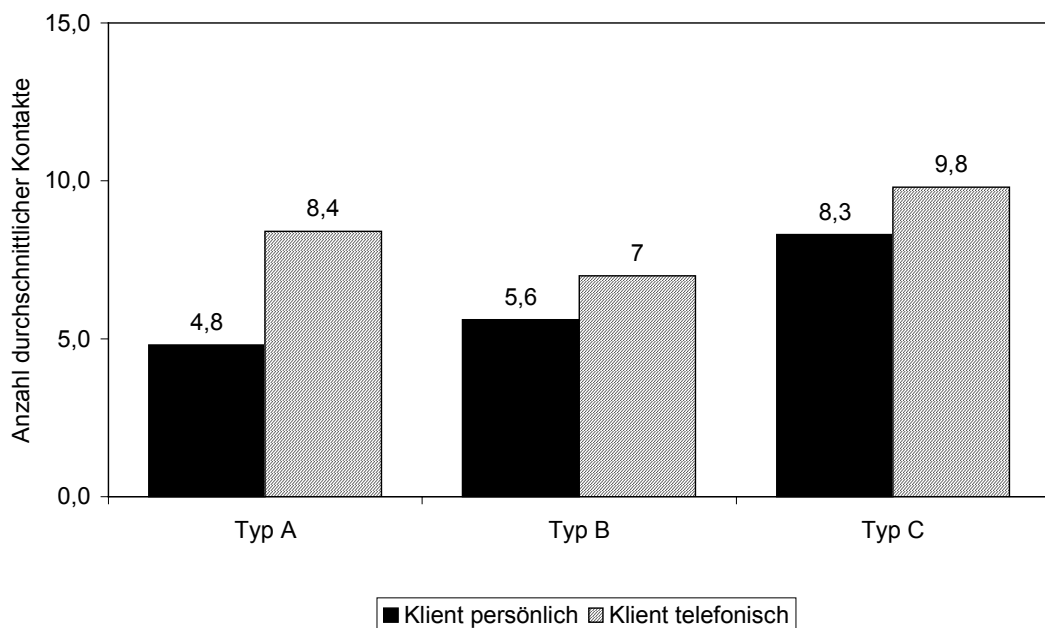
Die wichtigsten „Kooperationspartner“ der Integrationsfachdienste und zugleich die vorrangigen Adressaten der Dienstleistungsangebote sind natürlich die Klientinnen und Klienten selbst sowie die Ansprechpartner in den Betrieben. Betrachtet man zunächst die Intensität der **Zusammenarbeit mit den betreuten Männern und Frauen**, so ergeben sich folgende Ergebnisse: Innerhalb eines Zeitraumes von sechs Monaten kommt es im Durchschnitt zu 6,2 persönlichen und 7,5 telefonischen Kontakten zwischen Klient und IFD. Allerdings verbergen sich hinter diesen Durchschnittswerten je nach Typ des Integrationsfachdienstes erhebliche Streuungen (vgl. Abbildung 29).

Während in Einzelfällen die Beraterinnen und Berater im Verlauf eines halben Jahres lediglich ein oder zwei Gesprächstermine mit den Klienten ansetzen, kommt es in anderen Fällen zu bis zu 35 persönlichen Kontakten. Die durchschnittlich niedrigste Kontaktfrequenz ist bei arbeitsamtsnahen Diensten (**Typ A**) zu beobachten. Sie sehen die von ihnen betreuten Schwerbehinderten im Verlauf eines halben Jahres im Durchschnitt nur 4,8 mal. Dies ist eine direkte Folge des hohen Fallaufkommens bei diesen Diensten, anders lässt sich mit einer großen Zahl von Klientinnen und Klienten vermutlich nicht arbeiten. Während die Fachberater ihre Klienten im Mittel also weniger als einmal monatlich persönlich sehen, wird der Kontakt verstärkt telefonisch gehalten: Durchschnittlich 8,4 mal wird in einem halben Jahr mit den Klienten telefoniert.

Über Dienste vom **Typ B** (arbeitsamtsabhängig) lässt sich grob zusammenfassend sagen, dass sie ihre Klientinnen und Klienten im Mittel einmal pro Monat persönlich kontaktieren und einmal pro Monat mit ihnen telefonieren. Allerdings haben gerade diese Dienste ganz unterschiedliche Betreuungsverläufe zu verzeichnen. Ein größerer Teil ihrer Klienten erfordert als "schwierige Fälle" eine intensive Begleitung mit zum Teil mehrmaligen wöchentlichen Kontakten, während andere kaum zur Zusammenarbeit mit dem Dienst bereit sind und sich deshalb die Kontakte auf nur sehr sporadische Termine reduzieren.

Die höchsten durchschnittlichen Kontaktfrequenzen sowohl bei persönlichen wie bei telefonischen Kontakten weisen die relativ autonomen Dienste (**Typ C**) auf. Sie pflegen die dichteste Zusammenarbeit mit den von ihnen betreuten Männern und Frauen mit durchschnittlich 8,3 persönlichen und rund 10 telefonischen Kontakten im Halbjahr. Dies entspricht im Mittel einem persönlichen Gespräch etwa alle drei Wochen und einem telefonischen Kontakt etwa alle 14 Tage. Damit gleicht die Intensität der Zusammenarbeit mit den Klienten bei Fachdiensten vom Typ C weitgehend dem durchschnittlichen Betreuungsaufwand, wie er auch bei den von Hauptfürsorgestellen finanzierten Fachdiensten für Menschen mit psychischer Behinderung entsteht (vgl. TROST 1997, 184).

Abb. 29: Durchschnittliche Anzahl der Kontakte mit den Klienten nach Typen der IFD
(Zeitraum: 6 Monate; n=1.576)



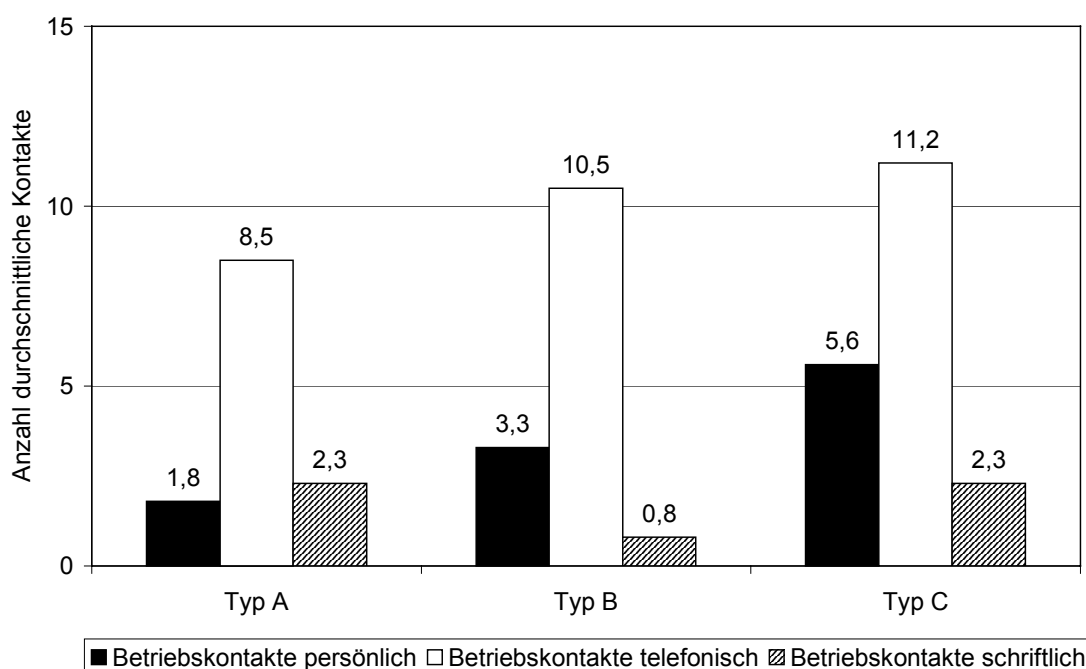
Auch im Hinblick auf das Ausmaß der **Kooperation mit den Betrieben** unterscheiden sich die einzelnen Typen der Integrationsfachdienste signifikant. Innerhalb eines maximal halbjährigen Zeitraumes nehmen Dienste vom Typ A im Zusammenhang mit der Betreuung eines Klienten im Durchschnitt 12,5 mal Kontakt mit einem Betrieb auf, Dienste vom Typ B 14,6 mal und Dienste vom Typ C im Mittel 19,1 mal.

Auch die Zahl der Betriebskontakte für einen Klienten belegt also, dass die relativ autonomen Dienste die Betreuung ihrer Fälle mit dem vergleichsweise höchsten Aufwand organisieren.

Werden die Betriebskontakte danach unterschieden, ob es sich um persönliche, schriftliche und telefonische Kontakte handelt (vgl. Abbildung 30), so wird deutlich, dass das an allen Standorten bevorzugte Kontaktmedium mit Betrieben das Telefon ist. Telefonge-

sprache erlauben einerseits eine verbindlichere Kontaktaufnahme als auf schriftlichem Weg und ermöglichen zeitnähere Absprachen und Koordinationen. Andererseits ist der Zumutungscharakter und der zeitliche Aufwand geringer als bei persönlichen Gesprächen. Daneben ist aber ebenso festzuhalten, dass die Anzahl von durchschnittlich 4,7 persönlichen Kontakten zu Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Betriebs bei Diensten vom Typ C einen erheblichen Aufwand bedeuten. Im Vergleich mit Diensten vom Typ A ist dieser Aufwand mehr als viermal so hoch. Damit bildet sich auch in dieser Zahl ab, dass arbeitsamtsnahe Fachdienste die große Zahl ihrer Klientinnen und Klienten nur betreuen können, wenn sie das Ausmaß an Unterstützung, das über die Initiierung und Begleitung der eigentlichen Vermittlung hinausgeht, deutlich reduzieren.

Abb. 30: Durchschnittliche Zahl von Betriebskontakten für einen Klienten (differenziert nach Art der Kontakte und Typen der Dienste)
(Zeitraum 6 Monate; n = 1.114)



4.2 Phasen der beruflichen Integration

4.2.1 Abklärung

Am Beginn der Zusammenarbeit eines Integrationsfachdienstes mit einem Klienten steht immer eine Phase der Erhebung von Informationen, die für die Aufnahme und Gestaltung der Betreuung wesentlich sind. Es ist zunächst zu klären,

- ob die formale Bedingung der Schwerbehinderung vorliegt bzw. ob die Anwendung von Ersatzkriterien möglich ist,
- ob der jeweilige Klient zur Zielgruppe des Fachdienstes gehört,
- ob die Angebote des IFD seiner konkreten Problemlage gerecht werden können.

Im Weiteren sind Wünsche, Interessen und Motive der Klienten zu thematisieren und es muss eine sorgfältige Anamnese der beruflichen Laufbahn sowie eine möglichst differenzierte Diagnose der Fähigkeiten und Kompetenzen des Klienten einschließlich behinderungsbedingter oder anderer Beeinträchtigungen durchgeführt werden. Erst auf dieser Grundlage können konkrete Perspektiven für das weitere Vorgehen entwickelt werden.

Eine sorgfältige, methodisch kontrollierte Anamnese kann als zentrales Gütekriterium und Voraussetzung für eine sinnvolle Integrationsarbeit gelten. Auch für einen Arbeitsvermittler im Arbeitsamt ist natürlich eine gründliche Bestandsaufnahme der Fähigkeiten und Interessen und der bisherigen beruflichen Laufbahn eines Arbeitslosen Voraussetzung für eine sinnvolle Vermittlung. Allerdings erscheinen die Anforderungen an eine Abklärung beim Klientel der Integrationsfachdienste insofern nochmals höher, als es sich dabei um Menschen handelt, bei denen die grundsätzliche Möglichkeit einer Integration auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt überhaupt in Frage steht. Da sich die Aktivitäten des Integrationsfachdienstes zudem auf einen sehr viel weiteren Unterstützungsbedarf beziehen als den der bloßen Herstellung eines Kontaktes zu einem potentiellen Arbeitgeber, wächst auch der Aufwand für die Abklärung.

Die Abklärung endet im Idealfall mit der gemeinsamen Entscheidung von IFD und Klient zur Zusammenarbeit, die sich als ein für beide Seiten sichtbarer Einschnitt in einer Art Arbeitskontrakt mit einer möglichst hohen Transparenz hinsichtlich der wechselseitigen Verpflichtungen niederschlägt. Voraussetzung für ein tragfähiges Arbeitsbündnis ist die grundsätzliche Motivation des Arbeitsuchenden, die Verpflichtungen auch faktisch wahrnehmen zu wollen. Dies ist vor allem deshalb eine unterverzichtbare Grundlage für das Tätigwerden des Integrationsfachdienstes, weil eine IFD-Betreuung einen vergleichsweise hohen personellen und zeitlichen Aufwand mit sich bringt und gegen den Willen eines Klienten praktisch nichts erreicht werden kann. Dabei würden sich Zwangselemente allein schon wegen des Vertrauenscharakters der Dienstleistungen des IFD ungünstig auswirken.

4.2.1.1 Zugang, Erstkontakt und die Konstitution eines Arbeitsbündnisses

Eine zentrale Weichenstellung für die Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen Klient und Integrationsfachdienst erfolgt bereits beim Erstkontakt. Gerade der Erstkontakt ist mit entscheidend darüber, wie der Klient den Integrationsfachdienst und seine Möglichkeiten wahrnimmt und wie er in der Folge seine eigene Rolle in der Kooperation mit dem jeweiligen Mitarbeiter definiert. Dabei würde dem idealtypischen Muster der Beziehung zwischen einem Klienten und einem professionellen Dienstleister entsprechen, dass sich ein Klient aus eigener Initiative einfindet. Für die Etablierung eines Arbeitsbündnisses erweist sich diese Form des freien Zuganges deshalb als besonders günstig, weil der Klient allein schon durch den Umstand seines Anrufs bzw. seines Erscheinens ein Interesse an der Aufnahme einer Arbeitsbeziehung geltend macht.

Bei den Bundesmodellprojekten hing die Gestaltung des Erstkontaktes in direkter Weise von den jeweils realisierten Beauftragungsmodalitäten ab. Dabei bildete das Muster eines **niedrigschwelligen, vom Klienten initiierten Zugangs** insgesamt die Ausnahme. Je mehr Frauen und Männer mit Behinderung direkt für eine Betreuung zugewiesen werden, desto weniger besteht die Möglichkeit eines freien Zugangs. In nennenswertem Umfang kommt es vor allem bei den "relativ autonomen" Diensten (Typ C) zu eigeninitiativen Kontaktaufnahmen von Klienten. Meistens kommt der Erstkontakt in solchen Fällen durch einen Telefonanruf zustande. Voraussetzung hierfür ist Öffentlichkeitsarbeit der Fachdienste, d.h. sie haben z.B. bei einer Reihe von Ämtern und Einrichtungen Flyer ausgelegt, mit denen potentielle Klienten auf die Angebote des IFD aufmerksam gemacht werden. Dies kann auch über das Arbeitsamt geschehen: An Standorten mit relativ autonomen Diensten werden Klienten häufig von den Schwerbehindertenvermittlern über die Angebote des Integrationsfachdienstes informiert und es wird ihnen empfohlen, sich – in aller Regel auf freiwilliger Basis – mit dem IFD in Verbindung zu setzen. Auch in diesen Fällen verbleibt die Initiative beim Klienten, d.h. er ruft selbst beim Fachdienst an. Nach Schätzung der Dienste nehmen etwa 75 % der so informierten Klienten von sich aus Kontakt mit dem IFD auf. Neben der verbreiteten Möglichkeit eines Telefonanrufs konnte

dies – in Ausnahmefällen – auch persönlich geschehen. So bot z.B. der Integrationsfachdienst des Landes Bremen offene Sprechstunden an, die zweimal in der Woche während eines je dreistündigen Zeitfensters stattfanden. In diesem Rahmen konnte jeder Interessierte die Beraterinnen und Berater des Diensts unverbindlich kennen lernen und sich über die Angebote des Integrationsfachdienstes informieren.

In einem maximalen Kontrast zu dem beschriebenen Einstiegsmodus in eine Betreuung steht die Ausgestaltung des Erstkontakts, wenn die **Beauftragung im Rahmen eines strikten Zuweisungsmodells** realisiert wird. Dies ist vor allem bei arbeitsamtsabhängigen Diensttypen (Typ B) und - in abgeschwächterer Weise – auch an arbeitsamtsnahen Standorten (Typ A) der Fall. Der Zugang des Klienten zum IFD erfolgt hier in der Regel über das Arbeitsamt: Der zuständige Schwerbehindertenvermittler schlägt dem Klienten eine Betreuung durch den Integrationsfachdienst vor und klärt alle erforderlichen formalen Zugangsvoraussetzungen ab. Der Klient unterschreibt bereits im Amt eine Schweigepflichtsentbindung, die den Informationsaustausch zwischen Arbeitsamt und IFD ermöglichen soll. Vom Schwerbehindertenvermittler wird außerdem ein Formular ausgefüllt, in dem die einzelnen Aufgaben des Integrationsfachdienstes für den konkreten Fall bereits festgelegt werden. Gegebenenfalls mit weiteren ihm zur Verfügung stehenden Informationen (ärztliche Gutachten, berufliche Anamnese etc.) werden alle Unterlagen an den Integrationsfachdienst weitergeleitet. Von dort wird dem Klienten ein konkreter Terminvorschlag unterbreitet und er zu einem Erstgespräch eingeladen.

In dieser Version des Zugangs von Klienten zum IFD geht die Initiative eindeutig von einer Behörde aus und nicht von den Betroffenen selbst. Dies ist nicht per se problematisch. Weder sind hier Zwangsmomente zu unterstellen, noch muss von einer geringen Motivation des Klienten zur Zusammenarbeit mit dem IFD ausgegangen werden. Dennoch bleiben im Rahmen eines solchen Verfahrens die Zugangsmotive des Klienten grundsätzlich uneindeutig. Allein der Umstand, dass es sich um eine Behörde handelt, führt bei vielen Klienten – unter Umständen sogar gegen die ausdrückliche Versicherung des Arbeitsamtsmitarbeiters – dazu, dass sie sich zu einer Zusammenarbeit mit dem IFD verpflichtet sehen und eventuell Sanktionen antizipieren oder die Möglichkeit einer Leistungskürzung im Falle ihrer Ablehnung unterstellen. So liegt der Nachteil einer direkten Zuweisung vor allem darin, dass der wichtige Indikatorwert einer eigenverantwortlichen Kontaktnahme und in der Folge: einer eigenständigen Problemdefinition des Klienten, verloren geht. Der Fachberater kann nicht in derselben Weise eine Eigenmotivation unterstellen, wie dies beim Modus „freier Zugang“ der Fall ist.

Exkurs: Analyse einer „schriftlichen Einladung“ und stagnierender Fallverlauf

Das Problem einer unklaren Motivationslage wird noch verstärkt, wenn der Erstkontakt mit dem Klienten dadurch zustande kommt, dass sich der Integrationsfachdienst nach Erteilung eines Betreuungsauftrages seinerseits mit einer schriftlichen Einladung an den Betreffenden wendet. Dadurch wird dem Klienten – zumindest im Prinzip – die Möglichkeit zur Eigenaktivität bei der Einleitung des ersten Kontaktes zum IFD aus den Händen genommen. Das folgende Beispiel zeigt ein solches Anschreiben:

<Briefkopf, Adresse>

<Träger>
Integrationsfachdienst
<Telefon; Fax>

Herrn
Michael Garbarek
Musterstr. 54
749288 Dortstadt

Hierstadt, den 10.9.99

Einladung zu einem Beratungsgespräch

Sehr geehrter Herr Garbarek,

in einem Gespräch mit Herrn Margold vom Arbeitsamt in Hierstadt wurden Ihnen die Aufgaben und Möglichkeiten des Integrationsfachdienstes erläutert.

In diesem Zusammenhang möchte ich Sie zu einem Gespräch am
Montag, den 22.9.99 um 11:30 Uhr
in die Seewälderstr. 15, 5. OG rechts, herzlich einladen.

Mit freundlichem Gruß
<TRÄGER> GGMBH
Integrationsfachdienst

Emil Krauch

Wie aus dem Schreiben zu ersehen ist, wurde es vom Fachberater deutlich als „Einladung“ formuliert; es ist zudem die Rede von „*einem* Beratungsgespräch“. Dennoch gewinnt der Brief aufgrund des pragmatischen kommunikativen Kontextes für den Klienten den Charakter einer Vorladung. Denn faktisch ist der Tatbestand einer unverbindlichen „Einladung“ nicht gegeben, worauf der Eingangssatz indirekt verweist. Im Arbeitsamt wurden, über die Formulierung des Einleitungssatzes weit hinausgehend, ja schon verbindliche Absprachen getroffen. Dem Integrationsfachdienst lag in diesem Fall bereits ein schriftlicher Betreuungsauftrag vor, in dem detaillierte Angaben zum Vorgehen enthalten waren.

Das Schreiben ist deutliches Ergebnis eines Versuches zur Kompromissbildung: Die Mitarbeiter des Fachdienstes bemühen sich, durch die Formulierungen („Einladung“, „Beratungsgespräch“) die grundsätzliche Freiwilligkeit und damit die kommunikative Logik eines professionell beratenden Handelns zu betonen, obwohl dies durch die Kontextbedingungen nicht gedeckt ist. Zwar muss sich daraus keine gravierende Problematik ergeben, zumal ein größerer Teil der Klienten durchaus motiviert ist. Dennoch berichteten besonders die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des arbeitsamts-abhängigen Typus der Dienste immer wieder von Folgeproblemen, die sich mit einem Erstkontakt aufgrund einer „Zuweisung“ verknüpfen. Sehr oft kam es demnach vor, dass Klientinnen und Klienten auf Anschreiben nicht reagierten, telefonisch vereinbarte Termine kurzfristig absagten oder aber um Alternativtermine baten. So verzögert sich bereits das Erstgespräch und häufig geschieht dies auch bei Folgeterminen, die von den Klienten immer wieder verschoben werden.

In der Folge ergeben sich stagnierende Fallverläufe, die sich dadurch auszeichnen, dass sie im Grunde genommen über eine – unbefriedigend verlaufende – Phase der Abklärung nicht hinaus kommen. Das folgende authentische Beispiel steht exemplarisch für vergleichbare Verläufe und wurde auf der Grundlage der Akten eines Dienstes vom Typ B erstellt.

**Stagnierender Fallverlauf; Rekonstruktion auf Grundlage der Akten eines
Dienstes vom Typ B**

11.3.

- Eingang des schriftlichen Betreuungsauftrages beim IFD
- schriftliche Einladung zu einem Erstgespräch am 19.3.

18.3.

Schreiben von Klient. Er könne wegen Krankheit nicht kommen.

19.3.

Neue Terminvereinbarung für 4.4.

4.4.

Erstgespräch: Der Klient formuliert, er sei gekommen, weil die für ihn zuständige Arbeitsamtsmitarbeiterin ihn dazu aufgefordert habe. Mehr wisse er nicht. Der Klient ist Mitte fünfzig und seit 3 ½ Jahren arbeitslos. Ein ärztliches Gutachten, das drei Jahre zurück liegt, diagnostiziert einen Wirbelsäulenschaden, sowie eine Alkoholabhängigkeit in der Vergangenheit. Der Klient berichtet von Magenproblemen. Er habe EU-Rente beantragt, da er sich nicht für arbeitsfähig halte. Der Antrag wurde abgelehnt, ein Widerspruchsverfahren sei eingeleitet. Der Klient befürchtet Nachteile bezüglich der Arbeitslosenhilfe, wenn er nicht zum Gespräch gekommen wäre und bittet um Bedenkzeit wegen weitergehender Betreuung.

14.4.

Schreiben von Klient. Er könne wegen Krankheit nicht kommen.

15.4.

Das Arbeitsamt wird darüber informiert, dass der Klient sich lt. Gespräch vom 4.4. wegen des gesundheitlichen Zustands nicht in der Lage sehe, zu arbeiten. Es wird ein Gespräch zwischen Arbeitsamt, IFD und Klient vereinbart.

7.5.

In dem vereinbarten Gespräch, zu dem das Arbeitsamt eingeladen hatte, erklärt der Klient, dass es ihm gesundheitlich schlecht gehe, er sei derzeit nicht krank geschrieben. Er berichtet von einer Eigenbewerbung. Es wird vereinbart, dass der Klient sich ärztlich untersuchen lässt.

8.5.

Der Klient meldet sich beim Arbeitsamt und teilt eine Krankschreibung für eine Woche mit; eine eingehende Untersuchung sei nach Bekunden des Arztes erst in zwei Monaten möglich. Daraufhin wird zwischen Arbeitsamtsmitarbeiterin und IFD vereinbart, die Betreuung zu beenden.

12.5.

Erstellung eines Abschlussberichtes

28.5.

Der Abschlussbericht wird auf Weisung eines Vorgesetzten im Arbeitsamt wieder an den IFD zurück geschickt. Das Arbeitsamt nimmt den Auftrag nicht zurück, weil dies einer besonderen Begründung bedürfe.

2.6.

Der Abschlussbericht wird mit einem Gesprächsprotokoll vom 7.5. an das Arbeitsamt zurück geschickt.

12.6.

Der Klient meldet sich wieder beim IFD und möchte einen Gesprächstermin.

13.6.

Gespräch zwischen Klient und IFD: Der Klient berichtet, er sei am 12.6. im Arbeitsamt gewesen, um sich dort zu melden, da er vom 7.5.-9.6. krank geschrieben war. Der Klient hält sich nach wie vor nicht für arbeitsfähig. Im Juli wolle er ein fachärztliches Gutachten erstellen lassen. Er berichtet von einer Eigenbewerbung. Es wird vereinbart, dass der Klient sich nach Vorliegen des Ergebnisses wieder meldet.

Das Fallbeispiel veranschaulicht eine Reihe bemerkenswerter Umstände, die ihren Ausgang im Grunde genommen schon in einer strukturellen kommunikativen Schieflage im Erstkontakt nehmen. Offensichtlich konnte der zuständige Arbeitsamtsmitarbeiter bei einem Gespräch vor Erteilung des Betreuungsauftrages davon ausgehen, dass der Klient im Grundsatz dem Arbeitsmarkt

zur Verfügung steht. Nach dem Ergebnis des ersten Gespräches mit dem Mitarbeiter des Integrationsfachdienstes kann dies bezweifelt werden. Es erscheint wahrscheinlich, dass der Klient im Falle einer Verweigerung der Zusammenarbeit mit dem IFD eine Leistungssperre bzw. –kürzung zumindest für möglich hält und sich deshalb eine – vermutlich strategisch bedingte – Bedenkzeit ausbittet.

Da es – wie fast zu erwarten war – zu einer erneuten Terminabsage kommt, sieht sich der Fachdienst in der Folge genötigt, das Arbeitsamt zu informieren, da der Betreuungsauftrag auch für den IFD verpflichtenden Charakter hat. Daraufhin lädt das Arbeitsamt zu einem Dreiergespräch ein. Ein derartiges Gespräch steht allerdings von vorneherein unter wenig günstigen Vorzeichen, da hier explizit oder implizit die Aufrichtigkeit des Interesses des Klienten an einer Betreuung ebenso zur Diskussion steht wie auch die Bereitschaft des Integrationsfachdienst zur Auftragserfüllung. Entweder könnte sich dabei herausstellen, was offensichtlich der Fall ist: Der Klient wünscht letztlich gar keine Betreuung. In diesem Fall müsste er mit Nachteilen rechnen. Bleibt der Klient aber dabei, gegenüber dem Arbeitsamt seine Mitwirkungsbereitschaft zu beteuern, so wäre in diesem Fall der Mitarbeiter des IFD desavouiert. Typischerweise verläuft das Gespräch so, dass alle Beteiligten ihr Gesicht wahren können. Damit verzögert sich aber eine endgültige Klärung weiterhin. Der Klient verweist auf seinen augenblicklich problematischen Gesundheitszustand, berichtet aber, um seine grundsätzliche Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme glaubhaft zu machen, zugleich von einer laufenden Eigenbewerbung.

Als Folge des Gesprächs wird eine ärztliche Untersuchung nahe gelegt. Diese erfolgt am selben Tag. Das Ergebnis ist eine Krankschreibung für eine Woche und der Bescheid, dass eine gründliche Untersuchung erst in zwei Monaten erfolgen könne. Der zuständige Mitarbeiter des Arbeitsamtes nimmt – wenn die Akten des IFD zutreffen – den Betreuungsauftrag daraufhin zurück. Diese Rücknahme wird aber offenbar durch einen Vorgesetzten des Mitarbeiters aus nicht bekannten Gründen annulliert. Der Klient wird, nachdem er sich nach einer dreiwöchigen Krankheitsphase wieder auf dem Arbeitsamt meldet, erneut an den Integrationsfachdienst verwiesen. Er betont weiterhin, er sei eigentlich krank, habe aber Eigenbewerbungen initiiert. Mit der Vereinbarung, der Klient solle sich nach Vorliegen des Untersuchungsergebnisses wieder melden, wird die weitere Klärung und die Entwicklung einer von allen Beteiligten anerkannten Perspektive weiter hinausgeschoben.⁵⁶

Das Beispiel verdeutlicht, wie wichtig gerade am Beginn der Betreuung die gründliche Abklärung der Motivation des Klienten ist. Diese Aufgabe kann nicht in eine andere Betreuungsphase verschoben werden, weil sonst alle Bemühungen grundsätzlich beeinträchtigt werden. Die strukturelle Ausgangsbedingung für die Motivationsabklärung muss allerdings sein, dass Aufrichtigkeit prinzipiell möglich ist und nicht durch Angst vor Sanktionen blockiert wird. Es ist nicht in Abrede zu stellen, dass es außerordentlich sinnvoll sein kann, Menschen mit Behinderung, die den Glauben an ihre Chance, ein Arbeitsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu finden, aufgegeben haben, zu ermutigen und zu motivieren, um mit Unterstützung des IFD einen neuen Versuch zu unternehmen. In solchen Fällen kann es tatsächlich notwendig sein, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Integrationsfachdienstes motivierend tätig sind und eine nicht vorhandene Eigenmotivation des Klienten entwickeln. Nicht sinnvoll ist es dagegen, wenn Klienten letztlich gar nicht an der Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses interessiert sind und nur deshalb kooperieren, weil sie Sanktionen der Arbeitsverwaltung befürchten. In solchen Fällen würde tatsächlich die beträchtliche Gefahr einer sinnlosen Bindung personeller und zeitlicher Kapazitäten des IFD bestehen.

⁵⁶ Als weiteres Beispiel für einen solchen stagnierenden Betreuungsverlauf eignet sich ein Fall aus der Arbeit desselben IFD. Im Verlauf dieser Betreuung wurden vom Fachdienst verschiedene Praktika und sogar Arbeitsstellen akquiriert, die Klientin verstand es aber in beeindruckender Weise, die Bemühungen mit verschiedenen Mitteln praktisch immer wieder zum Scheitern zu bringen. Nach einem Jahr vergeblicher Anstrengungen insistierte die Beraterin, nicht zuletzt aufgrund eigener Erschöpfung: „Wollen Sie arbeiten oder wollen Sie nicht?“ Auf Seiten der Klientin führte dies zu der Äußerung: „Ich kann Sie nicht länger an der Nase herumführen, Sie machen sich soviel Mühe. Ich kann doch gar nicht arbeiten.“ Die Betreuung wurde kurz darauf in gegenseitigem Einvernehmen beendet.

Bei allen Fachdiensten kommt dem **Erstgespräch** mit der Klientin bzw. dem Klienten ein besonderer Status zu. Ziel ist das gegenseitige Kennenlernen, die Abklärung, ob eine Zusammenarbeit auf Dauer möglich ist und die Findung einer tragfähigen Basis für das weitere Miteinander. Meist stellt dazu der Dienst sein Angebot vor und erläutert seine Arbeitsweise im Unterschied zu anderen Fachdiensten, auch gegenüber der Arbeitsverwaltung. Bei fast allen Fachdiensten wird das zwischen 60 und 90 Minuten dauernde Erstgespräch durch Fragebögen oder Interviewleitfäden strukturiert, mit deren Hilfe zentrale Fragenbereiche systematisch abgearbeitet werden: Interessen und Wünsche des Klienten, Erwartungshaltungen, berufliche Vorstellungen, Bedeutung der Behinderung, Gründe der Arbeitslosigkeit, aktuelle finanzielle Situation etc. Außerdem werden die für eine Betreuung erforderlichen Unterlagen wie z.B. der Feststellungsbescheid, Zeugnisse, Lebenslauf, Schweigepflichtsentbindung etc. abgefragt. Für die Dienste ist es wichtig, in diesem Zusammenhang den Klienten sehr deutlich zu vermitteln, dass sie etwas für sie tun können, andererseits aber auch verpflichtende Mitarbeit verlangen. Aus diesem Grund wird von einigen Diensten bereits am Ende des Erstgesprächs, von anderen nach wenigen weiteren Beratungsterminen, die Unterzeichnung eines Betreuungsvertrags oder einer Zielvereinbarung verlangt, in der die getroffenen Absprachen und von jeder Seite zu erbringenden Leistungen festgehalten werden.

Bei Diensten, deren Arbeitsauftrag nicht explizit durch Anweisungen seitens der Arbeitsverwaltung festgelegt ist, folgen dem Erstgespräch Termine, bei denen die weitere Abklärung und ein genaueres Assessment im Mittelpunkt steht. Keinesfalls handelt es sich dabei um eine Wiederholung der Arbeits- und Berufsanamnese, wie sie bereits im Arbeitsamt erhoben wurde. Für die **Entwicklung einer beruflichen Perspektive** kann es unter Umständen sehr wesentlich sein, dass der Klient dem Fachberater weitgehende Einblicke in seine Lebensführung und Lebensgestaltung gewährt. So können z.B. familiäre Schwierigkeiten, eine prekäre ökonomische Lage, Suchtverhalten oder psychische Probleme Fragenkomplexe sein, die beträchtliche Konsequenzen für die berufliche Situation haben können. Zugleich erfordert die Auseinandersetzung mit diesen Themen ein besonderes Vertrauensverhältnis und eine Form der Kommunikation, die auf einem Amt nicht nur nicht realisierbar, sondern letztlich auch nicht angemessen wäre.

Das gilt auch für einen weiteren wichtigen Aspekt der Abklärung, dem **Abgleich der Erwartungen und Wünsche der Klientinnen und Klienten mit der Realität**. Dieser Abgleich erfordert vom Fachberater eine subtile Balance zwischen Ermutigung ("motivieren") einerseits und Relativierung von zu hoch gesteckten Erwartungs- und Anspruchslagen andererseits. Nur einem Anteil von 23 % der Klienten bescheinigen die Fachberaterinnen und -berater eine realistische Wahrnehmung eigener Stärken oder Schwächen. Allerdings hängt die Art der Auseinandersetzung mit den eigenen Kompetenzen unmittelbar mit der jeweiligen Behinderung zusammen: So sehen die Fachkräfte bei 25 % bzw. 30 % der von ihnen betreuten Menschen mit Körperbehinderung und/oder organischer Erkrankung eine realistische Selbsteinschätzung, während dies nur für 8 % der Menschen mit Lernbehinderung und 10 % der an Psychosen erkrankten Klienten gilt. Auch bei Menschen, die sehr lange arbeitslos sind (fünf Jahre und mehr), und bei Menschen ohne berufsqualifizierenden Abschluss sind nach Auffassung der Fachberater die Vorstellungen über eigene Stärken oder Schwächen häufig relativ weit von der Realität entfernt. Hier müssen insbesondere überzogene Gehaltsvorstellungen gelegentlich zurückgeschraubt werden.

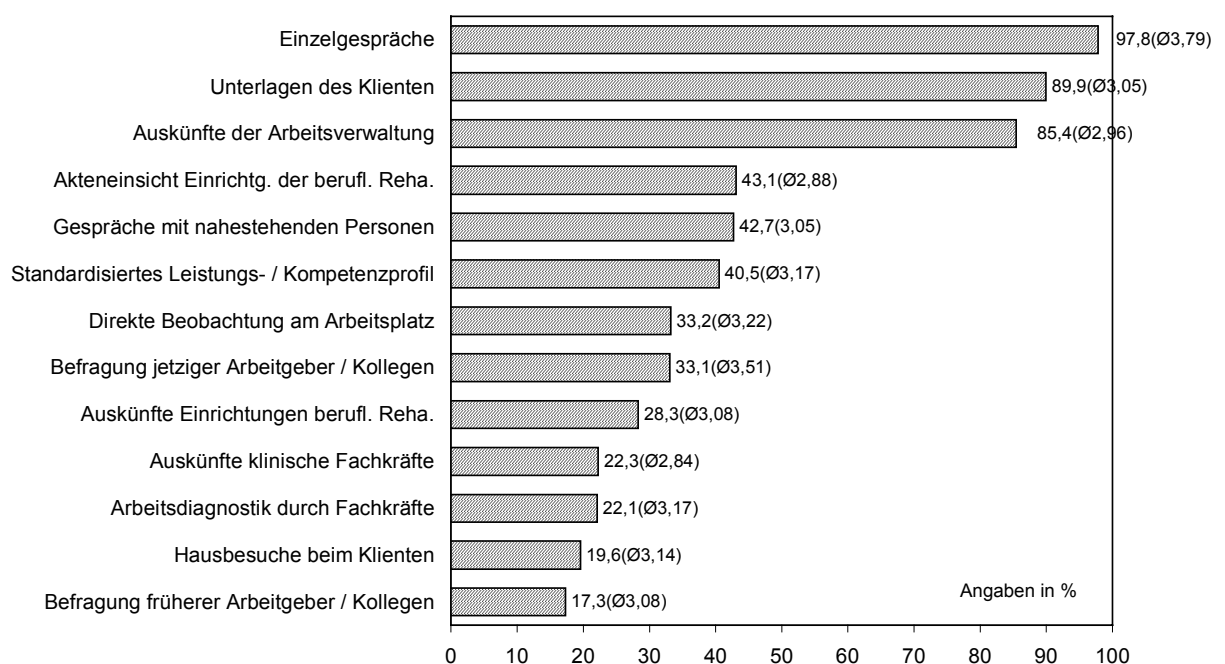
Insgesamt erweist sich „Abklärung“ als notwendige Phase des Betreuungsprozesses und ist mehr als ein idealtypisches professionelles Konstrukt. Ganz im Gegenteil: Es ist von entscheidender Bedeutung, dass eine Phase der Abklärung sowohl für den Fachberater als auch für den Klienten als solche im zeitlichen Verlauf der Zusammenarbeit sichtbar ist. Am Ende sollte ein von beiden Seiten akzeptierte transparente Vereinbarung über das weitere Vorgehen stehen. Dies ist – zumindest im Prinzip – bei den relativ autonomen

Diensten vom Typ C schon dadurch gewährleistet, dass der Übergang von der Beratungsphase in ein Betreuungsverhältnis die neue Qualität der Zusammenarbeit auch äußerlich sichtbar markiert.

4.2.1.2 Medien und Methoden der Informationsgewinnung in der Abklärungsphase

Der hohe Stellenwert einer kooperativen Beziehung zwischen Fachberater und Klient dokumentiert sich auch in der Bewertung der Quellen, aus denen in den Diensten Informationen für die Klärung der beruflichen Perspektiven der Klienten bezogen werden (Abbildung 31). Hier steht das Einzelgespräch mit dem Klienten, sowohl was die Häufigkeit der Nennungen angeht als auch die eingeschätzte Bedeutung, an erster Stelle (Mittelwert 3,79)⁵⁷.

Abb. 31: Vorkommen und Bedeutung von Informationsquellen
(n=1.569)



Demgegenüber erscheinen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die anderen Informationsquellen von eher geringerer Bedeutung. Das gilt auch für personenbezogene Auskünfte des Arbeitsamtes, die allerdings – was die Häufigkeit der Nennungen betrifft – an dritter Stelle der abgefragten Informationsquellen stehen. Einzig die Befragung von Arbeitgebern oder Kolleginnen und Kollegen aus einem aktuellen Arbeitsversuch, Praktikum oder Probearbeitsverhältnis erscheint den Fachkräften ähnlich informativ (Mittelwert 3,51). Insgesamt aber bestätigt sich auch bezüglich der Wichtigkeit der genutzten Informationsquellen die für die Arbeitsweise der Integrationsfachdienste bestimmende Funktion des Dreiecksverhältnisses von Arbeitsamt-Klient-IFD.

Die Bewertung der einzelnen Informationsquellen unterscheidet sich an den jeweiligen Standorten nicht wesentlich. Die einzige Ausnahme betrifft den Einsatz **(teil-)standardisierter Verfahren zur Erstellung von Kompetenzprofilen**. Dienste vom Typ B und vom Typ C beziehen sich auf solche Instrumente in 47 % der Fälle, während dies bei Diensten

⁵⁷ Die Fachberaterinnen und Fachberater wurden gebeten, die Bedeutung unterschiedlicher Informationsquellen für die Abklärung auf einer Skala zwischen 1 (sehr gering) und 4 (groß) einzuschätzen.

vom Typ A nur zu 23,8 % zutrifft. Keine Unterschiede ergeben jedoch sich in der Einschätzung der eher mäßigen Bedeutung dieser Erhebungsinstrumente. Meist handelt es sich um selbst erstellte, zum Teil EDV-gestützte Formulare mit Fragen zur beruflichen Anamnese, zu verschiedenen Arbeitskompetenzen und erworbenen Fertigkeiten. Für die berufliche Tätigkeit relevante Fähigkeiten und Kenntnisse werden dabei auf der Basis von Selbsteinschätzungen des Klienten und/oder der Fachberater zum Teil über Ordinalskalen, zum Teil über offene Fragen festgehalten.

In der Fachöffentlichkeit bekannte, standardisierte Verfahren zur arbeitsbezogenen Leistungsmessung wie etwa MELBA (Merkmalsprofile zur Eingliederung leistungsgewandelter und Behinderter in Arbeit, WEINMANN/KLEFFMANN 1994) oder IMBA und ERGOS wurden von den Diensten nicht oder allenfalls in Einzelfällen benutzt. Auch dort, wo diese Instrumente eingesetzt wurden, schätzten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Erkenntnis-effekt in Relation zum Aufwand als eher niedrig ein. Ein Grund dafür ist in der grundsätzlichen Kontextbezogenheit von Kompetenzen und Beeinträchtigungen zu suchen. Nur um den Preis einer erheblichen Abstraktion von den Gegebenheiten eines konkreten Arbeitsumfelds und dessen Anforderungen lassen sich arbeitsbezogene Kompetenzen als unabhängige, persönliche Eigenschaften eines Klienten verstehen. Diese aus realen Arbeitszusammenhängen abgelösten Einschätzungen ergeben dann entweder wenig Anhaltspunkte für das konkrete Vorgehen bei der Betreuung behinderter Klienten oder sie sind vielfach auch auf einfachere Art und Weise diagnostizierbar. Auch die Segmentierung der Fähigkeiten von Klienten in z.T. schwer abgrenzbare Einzelkompetenzen, die in der Regel mit solchen Verfahren verbunden ist, entspricht nicht dem alltagspraktischen Bedarf bei der Beurteilung dessen, welche Arbeitstelle den Möglichkeiten eines Klienten entspricht. Nach Auffassung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachdienste sind hier ganzheitliche und kontextbezogene Einschätzungen der Kompetenzen eines Klienten oft wesentlich entscheidender. In besonderer Weise trifft dies für soziale Fähigkeiten zu, denn die Frage, ob ein Klient mit einem bestimmten kollegialen Umfeld zurecht kommt, ist nicht über die isolierte Erhebung persönlicher Eigenschaften zu beantworten, allein schon deshalb nicht, weil das jeweilige Umfeld selbst ein entscheidender Faktor für das Zustandekommen einer sozialen Passung ist.

Damit bestätigte sich auch im Zusammenhang der Bundesmodellprojekte ein bereits mehrfach dokumentierter Umstand: In der Arbeit von Fachkräften, die durch ambulante Unterstützung zur beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung beitragen wollen, steht den hohen Erwartungen, die oft an diese Verfahren geknüpft sind, eine relativ begrenzte Resonanz in der Praxis gegenüber. Von Projektgruppenleitern, die im Rahmen der beruflichen Qualifizierungsinitiative für Menschen in Behinderung in Werkstätten für Behinderte in Bayern tätig waren, wurde immer wieder Skepsis gegenüber der einheitlichen Verwendung differenzierter diagnostischer Instrumentarien zum Ausdruck gebracht, weil ihnen kaum die erforderliche Zeit zur Verfügung stand, um die benötigten Informationen auf die vorgegebene Art und Weise zu gewinnen (vgl. TROST/KÜHN 2001, 85). Mitarbeiter von Integrationsfachdiensten für Menschen mit psychischer Behinderung in Baden-Württemberg schätzten ebenfalls aufgrund arbeitsökonomischer und fachlicher Gesichtspunkte den Ertrag des MELBA-Verfahrens eher zurückhaltend ein (vgl. TROST 1997, 85). In ihrer Studie zur Arbeit von Integrationsfachdiensten in Westfalen-Lippe kommen BARLSEN u.a. (1999, 149) zu dem Schluss, dass sich aus der differenzierten Untersuchung von über 100 Betreuungsfällen keinerlei Hinweise darauf ableiten lassen, dass sich der konsequente Einsatz eines Profilvergleichsverfahrens lohnt: "Weder ermöglichte das Instrumentarium eine nachweisbar ökonomischere Gestaltung der Unterstützung und Begleitung von Bewerbern, noch konnten mit ihm die Übereinstimmungen und Diskrepanzen von Anforderungen und Fähigkeiten ausreichend differenziert und praktikabel abgebildet werden." Auch zur Auswahl geeigneter Arbeitsplätze erwies sich das Instrumentarium als wenig praktikabel. Zwar blieb unbestritten, dass die Ermittlung und Dokumentation von beruflichen Fähigkeiten und arbeitsplatzspezifischen Anforderungen sowie ihr Abgleich

wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Vermittlung sind, alle Fachdienstmitarbeiter beschrieben aber den Merkmalskatalog von MELBA als für ihre Zwecke zu umfangreich. Meist sei es nicht notwendig, aus jedem Bereich sämtliche Merkmale zu prüfen (vgl. BARLSEN u.a. 1999, 149).

Ähnlich, wenngleich von den Integrationsfachdiensten deutlich positiver eingeschätzt, stellt sich der Umgang mit eingeholten **Gutachten bzw. Diagnosen von Dritten** (beispielsweise Ärzten, Therapeuten, Psychologen, Ergotherapeuten) dar. An einigen Standorten war eine solche Nutzung professioneller Ressourcen fester Bestandteil des Konzeptes der Dienste. An einigen Standorten sollte dies erfolgen als Routinekooperation mit Personen aus dem klinischen Kontext (Ärzte, Therapeuten), an anderen als Einbeziehung eines in das Modell integrierten Ergotherapeuten, der an einem BFW beschäftigt ist. In Bayern war anfangs im Rahmen des Case-Management-Konzeptes die regelmäßige Einholung externer arbeitsdiagnostischer Gutachten geplant.

In der Praxis mussten auch hier die teilweise recht hohen Erwartungen relativiert werden. Schon rein quantitativ fiel der eigens veranlasste Rückgriff auf Gutachten von Experten geringer aus, als von der konzeptionellen Bedeutung her zu erwarten gewesen wäre. Selbst an Standorten, an den die Zusammenarbeit mit externen Fachkräften als Regelfall vorgesehen war, konnte dies lediglich bei maximal der Hälfte der Klienten realisiert werden. In Baden-Württemberg beispielsweise, an einem Standort, an dem der IFD einem Berufsförderungswerk angeschlossen war und kontinuierlich mit den dortigen Fachkräften zusammenarbeiten wollte, geschah dies in 37 % der dokumentierten Fälle. Eine „große Bedeutung“ wurde den daraus hervorgegangenen Informationen in nur 9 % der Fälle bescheinigt. In Schleswig-Holstein konnte sich die Arbeit der Integrationsfachdienste bei 58 % der Fälle auf Gutachten stützen, die während des Aufenthalts der Klientinnen und Klienten in einer der kooperierenden Kliniken entstanden. Nach Auffassung der Fachdienstmitarbeiter kam diesen Informationen zu rund einem Viertel (23 %) eine „große Bedeutung“ für den weiteren Fallverlauf zu.

Als Gründe für die im Vergleich mit den ursprünglichen Erwartungen geringere Relevanz unterstützender Fachgutachten sind vor allem zwei Faktoren zu nennen: Zum einen entsteht ein erheblicher kooperativer Bedarf, den die Dienste nicht immer aufwenden wollten und konnten. Zum anderen ist die Übertragbarkeit von Erkenntnissen, die in einem spezifischen diagnostischen Kontext der Begutachtung gewonnen werden, auf die alltägliche Arbeits- und Lebenssituation der Klienten nicht immer in vollem Umfang gegeben. So formulierten einige Fachberater hinsichtlich der Anwendbarkeit klinischer Erkenntnisse relativ gleichlautende Bedenken, wie die folgenden Interviewausschnitte von verschiedenen Standorten zeigen:

„Ich habe an einzelnen Fällen mitbekommen, dass das, was so an diagnostischen Ergebnissen erzielt wurde in der Klinik, bei weitem nicht das war, was diese Person an Problemen mitbringt. Was ich daher erheblich bemängeln muss, weil da ein sehr eingeschränktes Problemfeld benannt wird.“

„Festzustellen ist, dass die Klinikwahrnehmung sehr reduziert ist, reduziert eben auf die Erfahrungshintergründe in der Klinik. Es kann ein Mensch in der Klinik unter stationären Bedingungen, optimal gestalteter Ergotherapie ein bestimmtes Leistungsvermögen vorhalten. Das entspricht aber nicht unbedingt dem Leistungsvermögen am Arbeitsplatz, weil da völlig andere Störfaktoren unter Umständen sind, von denen weder der Klient berichtet, die ihm auch nicht bewusst sind, die aber auch in der Klinik nicht aufgenommen werden können, weil das einfach nicht real sein kann. Deshalb müssen also bestimmte Erkenntnisse, die in der Klinik gewonnen werden, die müssen immer mit einem Fragezeichen versehen werden, ob die der Realität entsprechen. (...) Es gibt einen Schnitt, eine Zäsur, und dann muss man zu guten neuen Erkenntnissen aus der Klinik im Grunde das Außenumfeld, die Wohnumgebung, die Privatsphäre und den Arbeitsplatz mit neu aufnehmen und berücksichtigen und schauen, wie sich das dann zusammenfügt.“

„Ich stelle die klinische Arbeitsdiagnostik nicht grundsätzlich in Frage, aber ich stelle in Frage, dass die so absolut zu nehmen ist. Ich stelle auch in Frage, was ein Mediziner beim Arbeitsamt ermittelt. (...) Ich bin dafür, das erst mal als Ausgangsbasis zu nehmen, aber nicht mit absolutem Charakter, sondern es ist eine Ausgangsbasis.“

Ähnliche Einschränkungen formuliert ein Fachberater auch in Bezug auf diagnostische Ergebnisse, die in Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation, hier in einem Berufsförderungswerk, gewonnen werden:

„Das (...) Grundproblem ist einfach, dass die Ergebnisse aus dem BFW nicht ohne weiteres übertragbar sind auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Da klafft eine Riesenlücke, bedingt durch die Institution ‚Berufsförderungswerk‘, die sich halt mit Qualifizierung oder Umschulung befasst, die überbetrieblich, nach ‚Maßnahmen‘ funktioniert. Bei uns geht es darum, wirklich zu gucken, gibt es einen konkreten Arbeitsplatz? Und dann zu gucken, bringt der Klient die Fähigkeiten mit. Und das ist ein Riesenunterschied.“

Die vergleichbaren Erfahrungen an verschiedenen Standorten legen eine differenzierte Betrachtungsweise der Bedeutung externer Fachgutachten nahe. Zweifelsohne stellen Informationen aus dem klinischen Kontext, die Arbeitsdiagnostik von Ergotherapeuten oder Begutachtungen durch die Fachkräfte des Arbeitsamtes wertvolle Ergänzungen und Hinweise für die Betreuung der Männer und Frauen mit Behinderung dar. Allerdings scheint ebenso deutlich, dass derartige Informationsquellen, die auf einen konkreten Arbeitskontext zielende Abklärungsleistung des Integrationsfachdienstes nicht grundsätzlich ersetzen kann. Auf der Basis externer Beurteilungen können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des IFD nicht umgehend die Vorbereitung und Vermittlung eines Klienten tätigen. Die Delegation von Teilaufgaben, die sich im Verlauf des Prozesses der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung stellen, an Dritte hat sich insofern nur bedingt als tauglich erwiesen.

4.2.1.3 Arbeitsaufwand während der Abklärungsphase

Unterschiede zwischen den Typen der Integrationsfachdienste

Art und Umfang der für die Abklärung erbrachten Leistungen und die Dauer der Abklärungsphase variieren zwischen den einzelnen Modellprojekten beträchtlich. Es resultiert daraus ein systematischer Unterschied zwischen den Typen der Integrationsfachdienste bezüglich der **Intensität** der Abklärung. Dabei wird der Begriff der „Intensität“ wie folgt operationalisiert: Die Abklärung ist um so intensiver,

- je häufiger es zu persönlichen Kontakten mit dem Klienten kommt,
- je mehr unterschiedliche Formen der Abklärung eingesetzt werden,
- je höher die Mitarbeiter den Stellenwert der jeweiligen Methoden für die Arbeit im Einzelfall einschätzen.

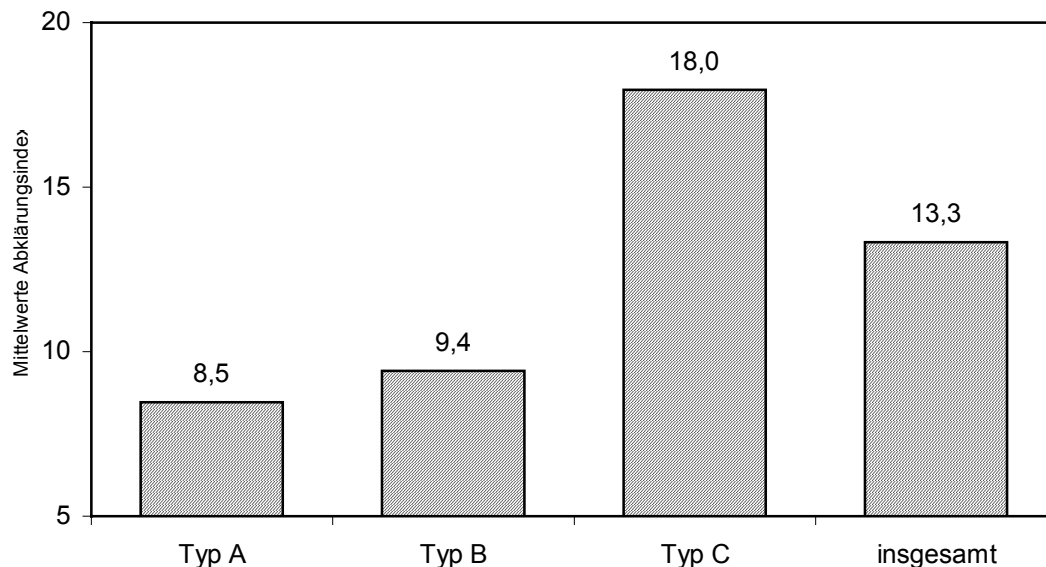
Um die Intensität der Abklärung quantifizieren zu können, wurde ein sogenannter „Index“ gebildet, der sich als Kombination aus den Werten verschiedener Variablen errechnet.⁵⁸

⁵⁸ Für die Bildung des **Abklärungsindex** wurden die Angaben (von 0 = „nicht zutreffend“ bis 4 = „große Bedeutung“) zu den abgefragten Methoden der Abklärung (z.B. „Einzelgespräche“, „Hausbesuche“, Verwendung von Leistungs-/Kompetenzprofilen, Unterlagen des Arbeitsamtes usw.) aufaddiert und mit der Anzahl der Kontakte (einschließlich der Beratungsphase) im fraglichen Berichtszeitraum gewichtet. Der so gebildete Wert wird im jeweiligen Einzelfall um so größer, je „intensiver“ die Abklärung in dem beschriebenen Sinne durchgeführt wird. Er ist – wegen der nicht begrenzten Zahl möglicher Kontakte – nach oben offen und eignet sich insbesondere für Vergleiche der Abklärungsintensität zwischen verschiedenen Standorten, aber auch zwischen verschiedenen Teilgruppen der Klienten.

Interpretiert werden dabei nicht die absoluten Werte, sondern standort- und gruppenspezifische *Unterschiede* der Werte.

Abbildung 32 fasst die Abklärungsindices für die unterschiedlichen Typen der Fachdiensten zusammen. Dienste vom Typ A und Typ B liegen deutlich unterhalb des Mittelwerts, d.h. die Intensität ihrer Abklärungsleistungen ist unterdurchschnittlich. Dienste vom Typ C dagegen verzeichnen einen doppelt so hohen Wert wie arbeitsamtsnahe und arbeitsamtsabhängige Typen der Dienste ($p < 0,001$).

Abb. 32: Mittlere Abklärungsintensität nach IFD-Typen
(n = 1.112)



Die Unterschiede erklären sich weniger aus der Anzahl und der Bedeutung der eingesetzten Abklärungsmethoden, sondern vor allem aus den bereits dargestellten Unterschieden in der Kontaktfrequenz zwischen Klienten und Fachdienst. **Arbeitsamtsnahe Dienste** (Typ A) weisen insgesamt die geringste durchschnittliche Anzahl von Kontakten auf, die Abklärung beschränkt sich bei ihnen in vielen Fällen auf ein einziges Gespräch. Die mittlere Abklärungsintensität der **arbeitsamtsabhängigen Dienste** (Typ B) ist kaum höher und doch verbirgt sich dahinter eine andere Situation: Dort kommt es auf der einen Seite bei einem wesentlichen Teil der "schwierigen Klienten" zu stagnierenden Betreuungsverläufen gerade in der Anfangsphase der Betreuung und deshalb zu einem außerordentlich niedrigen Abklärungsaufwand. Auf der anderen Seite sind gerade bei Diensten vom Typ B – und dies gilt besonders für den Standort Mecklenburg-Vorpommern – sehr aufwändige Betreuungen zu verzeichnen, die bereits in der Abklärungsphase außerordentlich arbeitsintensiv sind. Werden nur diejenigen Fälle berücksichtigt, bei denen die B-Dienste eine Vermittlung erreichen konnten (d.h. schließt man die stagnierenden Fallverläufe aus), steigt der mittlere Wert des Abklärungsindex auf 13,7.

Bei den **relativ autonomen Diensten** (Typ C) kommt es alleine schon durch die einer Betreuung vorausgehende Beratungsphase systematisch zu einem hohen Abklärungsaufwand. Dienste diesen Typs widmen also der Bestandsaufnahme und Abklärung sowie

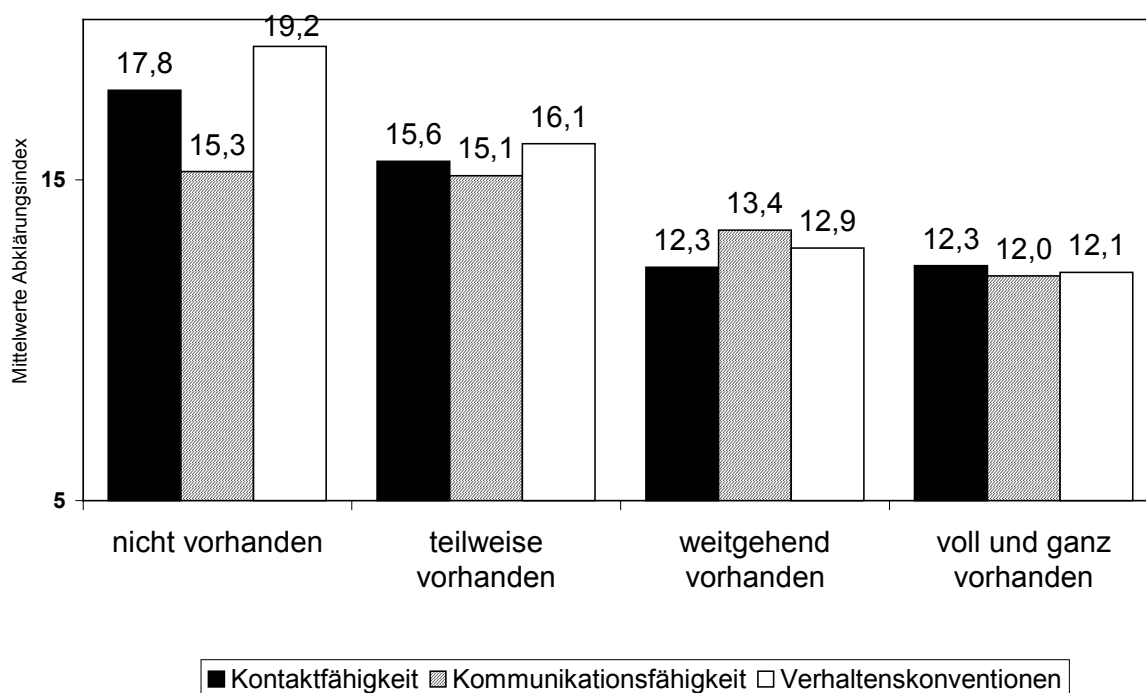
Diese Erläuterungen gelten entsprechend auch für die in der weiteren Darstellung verwendeten Indices, d.h. für den **Vorbereitungsindex** (hier gehen Variablen wie „Praktika“, „psychosoziale Beratung“, „Training sozial/kommunikativer sowie arbeitsbezogener Kompetenzen“, „Bewerbungstraining“ ein) und für den **Nachbetreuungindex** (hier gehen Variablen wie „Training on the job“, „Krisenintervention“, „Umgestaltung von Arbeitsabläufen bzw. des Arbeitsplatzes“, „Arbeitsassistenten“ ein).

der Schaffung von Grundlagen für eine konstruktive vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Klient und Fachberater deutlich mehr Aufmerksamkeit als andere Dienste.

Abklärungsintensität und Klientenmerkmale

Die Intensität der Abklärung hängt nicht nur mit der je unterschiedlichen Arbeitsweise der einzelnen Dienste zusammen, sondern auch mit (wahrgenommenen) Merkmalen der Klientinnen und Klienten. Generell lässt sich sagen, dass Beeinträchtigungen **psychosozialer und kommunikativer Fähigkeiten** zu einer statistisch signifikanten höheren Abklärungsintensität führen. Abbildung 33 zeigt dies exemplarisch für die Kompetenzen „Kommunikationsfähigkeit“, „Kontaktfähigkeit“ und „angemessener Umgang mit Verhaltenskonventionen“. Je mehr diese Fähigkeiten eingeschränkt sind, desto höher ist die Intensität der Abklärung und umgekehrt ($p < 0.01$).

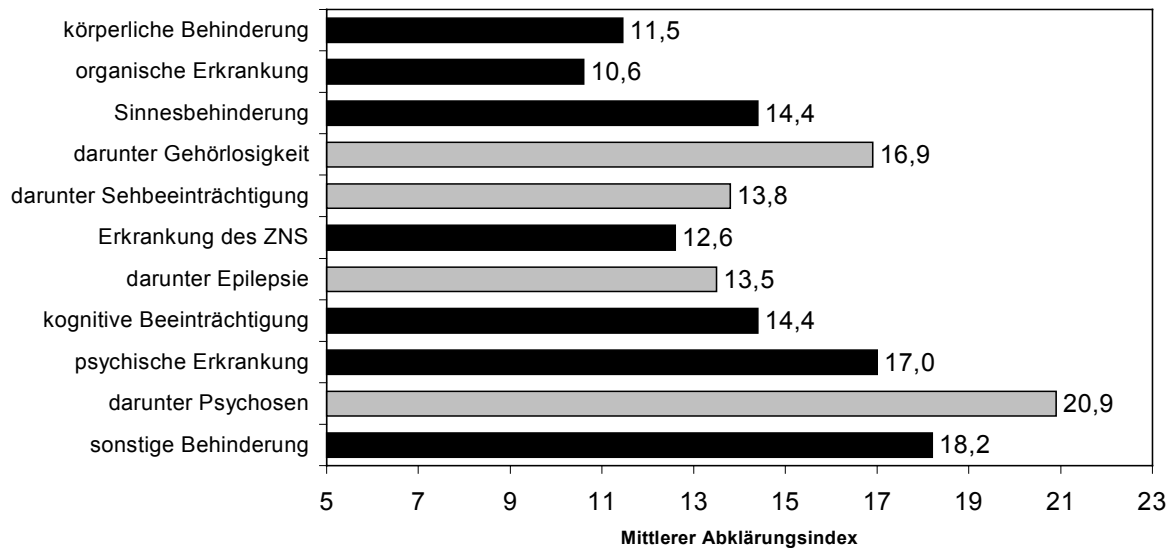
Abb. 33: Mittlere Abklärungsintensität nach Kompetenzen: Kommunikationsfähigkeit, Kontaktfähigkeit und angemessener Umgang mit Verhaltenskonventionen
(n = 1.509)



Ein ähnlich signifikanter Zusammenhang ($p < 0.01$) besteht zwischen dem Vorliegen psychischer Probleme bzw. dem Vorhandensein von Verhaltensauffälligkeiten und dem notwendigen Betreuungsaufwand in der Anfangsphase der Betreuungsarbeit. Je ausgeprägter diese Problemindikationen von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eingeschätzt werden, desto höher ist die Intensität der Abklärung. Neben den genannten Einschränkungen sozialer und kommunikativer Fähigkeiten sind es vor allem solche Schwierigkeiten, die auch im Berufsleben und vor allem bei der Vermittlung von hoher Relevanz sind. Es ist zu erwarten, dass gerade diese Problemlagen eine Eingliederung in das Arbeitsleben erschweren und deshalb auch ein erhöhtes professionelles Engagement in der Betreuung erfordern.

Auch zwischen bestimmten **Behinderungsarten** und der Intensität der Abklärung ist ein eindeutiger Zusammenhang festzustellen (vgl. Abbildung 34).

Abb. 34: Abklärungsindex nach Behinderungsarten
(n = 1.476)



Die in Abbildung 34 zusammengestellten quantitativen Daten bestätigen die Praxiserfahrungen der IFD-Mitarbeiterinnen und -mitarbeiter: Menschen mit psychischer Behinderung, insbesondere an Psychosen Erkrankte, zählen zu denjenigen Klienten, mit denen am ausführlichsten persönliche und berufliche Erfahrungen, die Bedeutung der eigenen Behinderung und die Situation im persönlichen Umfeld in der Abklärungsphase zu besprechen sind. Vergleichbares gilt für Menschen mit Sinnesbehinderungen, vor allem für Gehörlose, und für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen. Gerade bei diesen Arten der Behinderung liegen Beeinträchtigungen beruflicher Basiskompetenzen (u.a. Kommunikation, Sozialverhalten und bei psychisch Kranken auch psychomotionale Aspekte) vor, die die Entwicklung konkreter beruflicher Perspektiven erschweren. Zugleich ergeben sich unter Umständen für die Situation der Abklärung selbst Verständigungsschwierigkeiten bzw. es entsteht eine erhöhte Notwendigkeit, kleinschrittig und sensibel vorzugehen. Vor allem bei Psychotikern ist die Herstellung eines tragfähigen Vertrauensverhältnisses besonders wichtig, erfordert Zeit und damit eine höhere Intensität persönlicher Kontakte. Dies entspricht den Erkenntnissen von DANLEY u.a. (1992), die im Rahmen eines Projektes zur unterstützten Beschäftigung für Menschen mit psychischer Behinderung zeigen konnten, dass die einer Arbeitsaufnahme vorausgehende Abklärungsarbeit mit diesen Klienten eine wesentliche Voraussetzung für gelingende berufliche Integration darstellt. Eine unterdurchschnittliche Intensität der Abklärung ist dagegen bei Menschen mit körperlichen Behinderungen und organische Erkrankungen notwendig. Mit diesen Klienten kann in der Regel schneller und zielorientierter auf eine Vermittlung hin gearbeitet werden, ohne dass hierfür eine ausführliche Thematisierung der Arbeitsfähigkeit, des beruflichen Selbstverständnisses o.ä. erforderlich wäre. Allerdings ist es wichtig, sich bezüglich der dargestellten quantitativen Daten zu vergegenwärtigen, dass es sich dabei um Mittelwerte bzw. Mittelwertsunterschiede handelt, die zwar statistisch signifikant sind, aber keinen Rückschluss auf jeden Einzelfall gestatten. Auch bei – sehr schweren – organischen Erkrankungen und körperlichen Behinderungen können Fälle so gelagert sein, dass eine aufwändige und differenzierte Abklärung notwendig wird. Dies ist jedoch im Vergleich zu den anderen genannten Gruppen sehr viel weniger häufig der Fall.

4.2.2 Vorbereitung

Unter „Vorbereitung“ werden im Folgenden alle Aktivitäten des Integrationsfachdienstes verstanden, die dazu dienen, sich – nach erfolgter Abklärung, aber vor der endgültigen Vermittlung – dem Ziel der Akquise eines Arbeitsplatzes schrittweise anzunähern. Falls erforderlich, werden vor einer Vermittlung eventuell fehlende Kompetenzen der Klientinnen und Klienten entwickelt, z.B. im Rahmen eines niedrigschwelligen Einstiegs ins Arbeitsleben, der die Chance zur Überprüfung und Verbesserung berufsbezogener Fähigkeiten bietet.

Typische **Formen der Vorbereitung** einer Arbeitsaufnahme sind beispielsweise:

- Vorbereitung von Bewerbungen durch Unterstützung bei der Anfertigung der Bewerbungsunterlagen, durch Verhaltenstraining und die Vorbereitung auf Bewerbungsgespräche
- unterschiedliche Arten des Trainings kommunikativer, sozialer, berufsspezifischer und sonstiger Kompetenzen
- psychosoziale Betreuung bzw. Veranlassung einer solchen (z.B. bei Familienproblemen, Schuldenproblematik, ungeklärter Wohnsituation u.ä.)
- Initiierung und Unterstützung eines niedrigschwelligen Einstiegs ins Arbeitsleben, insbesondere durch Praktika und Trainingsmaßnahmen
- (arbeits-)therapeutische oder psychologische Beratung und Behandlung
- verschiedene Formen kurzfristiger Fortbildungsangebote.

Abb. 35: Bedeutung nicht betrieblicher Formen der Vorbereitung
(n = 1.562)

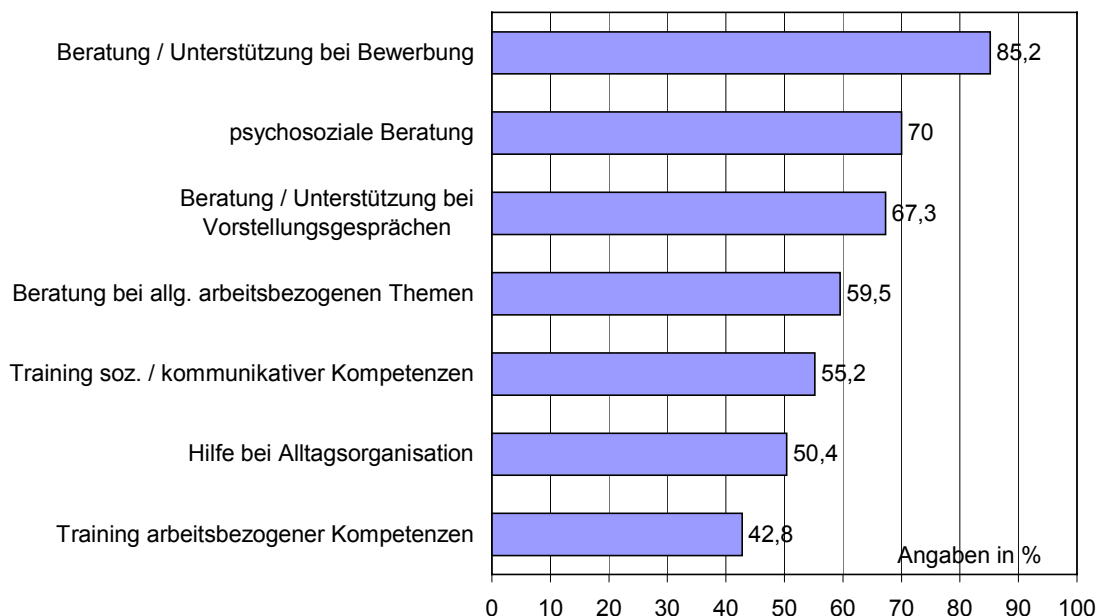


Abbildung 35 bietet eine Übersicht über die Rangfolge der wichtigsten Formen der Unterstützung von Klientinnen und Klienten in der Phase der Vorbereitung, wie sie von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Integrationsfachdienste eingeschätzt werden.

Im Vordergrund der Unterstützungsleistungen stehen unmittelbar vermittlungsbezogene Vorbereitungsformen wie die **Beratung und Unterstützung bei Bewerbungen sowie die Vorbereitung von Vorstellungsgesprächen**. Dieser Befund gilt standortübergreifend

und spricht insgesamt für eine klare Orientierung der Integrationsfachdienste auf das Ziel der Erschließung eines Arbeitsverhältnisses hin. Wenn die Fachdienste die Klientinnen und Klienten bei ihrer Bewerbung unterstützen, so bieten sie Hilfen bei der Formulierung und Zusammenstellung der notwendigen Bewerbungsunterlagen wie Arbeitszeugnisse, Beschäftigungsnachweise, Lebenslauf etc. Eine besondere Stärke der individuellen Beratung durch einen IFD liegt aber darin, dass sie nicht nur praktische Hilfen bei der Gestaltung der Unterlagen geben können. Verbunden mit der Erstellung eines Lebenslaufes ist oft eine eingehende Auseinandersetzung mit der eigenen Biographie und Identität. Auch die Frage der Ausdeutung und Selbstdarstellung der mit der jeweiligen Behinderung verknüpften Aspekte des Selbstbildes der Klientinnen und Klienten spielt dabei eine wichtige Rolle. Die gemeinsame Erarbeitung eines Lebenslaufes kann so mitunter geradezu therapeutische Effekte haben. Eine Fachberaterin aus einem IFD vom Typ C formuliert dies so:

„Das ist manchmal beeindruckend, wenn wir mit den Leuten den Lebenslauf durchgehen. Da sind ja oft Ecken und Kanten und Haken und die Frage: 'Wie mach ich's mit der Schwerbehinderung?' Und wenn man mit denen – ich sag mal – einen ‚schönen‘ Lebenslauf erstellt, da hab ich manchmal das Gefühl, die gehen mit einem neuen Leben raus!“

Jede Stellensuche und Bewerbung erfordert Sicherheit und Routine im sozialen und kommunikativen Auftreten. Dazu gehören beispielsweise kommunikative Techniken und die Einhaltung sozialer Konventionen bei der telefonischen Kontaktierung potentieller Arbeitgebern ebenso wie das Verhalten und die Selbstdarstellung bei Vorstellungsgesprächen. In 55 % der Fälle haben die Integrationsfachdienste ein explizites **Training von sozialen und kommunikativen Kompetenzen** angeboten. An einigen Standorten wurden gute Erfahrungen mit einem Bewerbungstraining in kleinen Gruppen gemacht. Zielsetzung solcher Trainings war es, dass die Arbeitsuchenden ihre beruflichen Qualifikationen und persönlichen Stärken schildern, aber auch adäquat über ihre Behinderung sprechen können. In der Gruppe lässt sich dies in Form von Rollenspielen inszenieren, dabei kann das Interaktions- bzw. Kommunikationsverhalten nicht nur sehr gut beobachtet, sondern auch wechselseitig kommentiert, korrigiert und alternatives Verhalten erarbeitet werden. Nicht zuletzt können in der Gruppe auch Reflexionsprozesse über den Umgang mit der eigenen Schwerbehinderung initiiert werden. Solche – relativ aufwändigen – Formen des Trainings sozialer und kommunikativer Kompetenzen sind bei den arbeitsamtsnahen und arbeitsamtsabhängigen Fachdiensten, wo sich vergleichbare Angebote an etwas weniger als die Hälfte der betreuten Klienten richten, in unterdurchschnittlicher Zahl zu verzeichnen. Bei Diensten vom Typ C dagegen liegen die Nennungen bei fast 70 %, d.h. es entsteht dort auch ein höherer Betreuungsaufwand während der Vorbereitungsphase.

Bei der Mehrheit der Klientinnen und Klienten sind **Beratungsleistungen zu psychosozialen Problemlagen** einerseits (in 70 % der Fälle) und zu **arbeitsbezogenen Themen** andererseits (in 59,5 % der Fälle) wichtige Bestandteile der Vorbereitung. Von eher abklärender Beratung unterscheidet sich Beratung im Rahmen der vorbereitenden Begleitung der betreuten Frauen und Männer vor allem dadurch, dass sie direkter auf konkrete Umsetzungsschritte bezogen ist, wie etwa die Veränderung von arbeitsbezogenen Einstellungen der Klienten oder auf die Lösung von Problemen im persönlichen Umfeld, die einer Arbeitsaufnahme möglicherweise im Wege stehen (z.B. ökonomische Probleme, die Wohnsituation oder familiäre Konflikte). Im Zusammenhang damit können **Hilfen bei der Alltagsorganisation** erforderlich sein (in 50,4 % der Fälle), z.B. Unterstützung bei der Veränderung der Wohnsituation, die Einleitung von Entschuldungsmaßnahmen, Hilfestellungen bei Behördengängen u.ä.

Eine vergleichsweise nachgeordnete Rolle spielen Vorbereitungsleistungen, die im Auftrag des Integrationsfachdienstes in Form von **separaten und zeitlich befristeten Maßnahmen durch externe Anbieter** erbracht werden. Vor allem in den bayrischen Modell-

projekten war geplant, dass ein regelmäßiger Rückgriff auf Angebote Dritter erfolgen sollte. Dem Fachberater des Integrationsfachdienstes war in diesem Zusammenhang die Funktion eines Case-Managers zugedacht, der die Aufgabe hat, vorhandene Leistungen und Kompetenzen von Kooperationspartnern im konkreten Fall zusammenzuführen und zu koordinieren. Insgesamt zeigte sich aber, dass die Realisierung solcher abgrenzbarer Maßnahmen quantitativ deutlich hinter den Erwartungen zurück blieb. Nur insgesamt 10,1 % der Klienten partizipierten an ein- oder mehrtägigen Maßnahmen Dritter im Bereich Assessment, 12,2 % nahmen an Angeboten zum Training sozialer Kompetenzen teil und 8,8 % an Maßnahmen zum Training arbeitsbezogener Kompetenzen. Mit Nennungen zwischen 3 % und 1 % der Fälle bewegen sich berufliche Lehrgänge bzw. Weiterbildungsmaßnahmen, Arbeits- und Ergotherapie sowie das Instrument einer nicht-betrieblichen Arbeits- und Belastungserprobung im Bereich zu vernachlässigender Größen. Eine Beauftragung Dritter erfolgte hier in weniger als 3 % der Fälle. Allein in diesen quantitativen Angaben kommen deutliche Grenzen im Hinblick auf die mögliche Delegation von Aufgaben der Integrationsfachdienste bzw. eines Case-Management-Konzepts zum Ausdruck. Der beabsichtigte Rückgriff und die Zusammenführung externer Dienstleister scheiterte vielfach schlicht daran, dass vor Ort nicht genügend Anbieter und Angebote existierten. Aber auch über diesen eher pragmatischen Gesichtspunkt hinaus stellt sich die Frage, ob durch einen routinemäßigen Einbau von als „Maßnahmen“ organisierten Aktivitäten in den Betreuungsverlauf nicht das spezifische professionelle Profil der Integrationsfachdienste verwischt wird und sich dadurch eine Annäherung an das Profil von Trägern der beruflichen Weiterbildung ergibt. Dieser Einwand ist nicht zu verabsolutieren, denn entscheidend bleibt der jeweilige Einzelfall, in dem auch im Rahmen einer IFD-Betreuung qualifizierende Maßnahmen Dritter notwendig und sinnvoll sein können. Wird die Einbeziehung externer Angebote aber zum *Prinzip* der Arbeit des Integrationsfachdienstes gemacht, besteht die deutliche Gefahr einer Fragmentierung des Prozesses der beruflichen Eingliederung. Zudem hat sich gezeigt, dass das Problem eines Großteils der Klientinnen und Klienten der Bundesmodellprojekte gerade darin liegt, dass sie eine „Maßnahmenkarriere“ durchlaufen haben, ohne dass dies zu einer dauerhaften Integration auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt geführt hätte.

4.2.2.1 Praktika und berufliche Trainingsmaßnahmen

Als wichtiges Element der Vorbereitung auf eine Arbeitsaufnahme erwiesen sich Praktika und Formen der Arbeitserprobung, die den Klientinnen und Klienten Gelegenheit boten, einen realistischen Eindruck von bestimmten betrieblichen Arbeitsbereichen zu erhalten und sich zu vergewissern, ob und in welcher Weise die eigenen Vorstellungen und Fähigkeiten mit den dortigen Bedingungen in Einklang zu bringen sind. Zugleich boten Trainingsmaßnahmen und Praktika die Chance zur Erweiterung der eigenen Kompetenzen und fungierten nicht selten als niedrigschwelliger Einstieg in ein konkretes Arbeitsverhältnis.

Bei 386 (24,6 %) von 1.567 dokumentierten Fällen, die mindestens ein halbes Jahr in Betreuung waren, kam es – auf alle Standorte der Bundesmodellprojekte bezogen – zu mindestens einer Trainingsmaßnahme bzw. einem Praktikum mit einer durchschnittlichen Dauer zwischen 4 und 5 Wochen. Eine Reihe von Klientinnen und Klienten absolvierten sogar zwei oder mehr Praktika.

Tabelle 2: Formen der Arbeitsprobung
(Anzahl der dokumentierten Maßnahmen)

	n	%
Trainingsmaßnahmen (§ 48 SGB III)	351	68,6 %
Praktika (ohne förderrechtlichen Bezug)	110	21,5 %
Probebeschäftigung (§ 238 SGB III)	22	4,3 %
Probearbeitsverhältnis (bis 1.10.2000: § 2 SchwbAV §)	21	4,1 %
Sonstige	8	1,6 %
insgesamt	512	100 %

Bei über zwei Dritteln der dokumentierten Maßnahmenformen handelt es sich um Trainingsmaßnahmen nach § 48 SGB III. Solche Trainingsmaßnahmen werden vom Arbeitsamt durch die Weiterzahlung von Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe sowie gegebenenfalls durch Übernahme von Maßnahmekosten (einschließlich Fahrtkosten und eventuell Kinderbetreuung) gefördert. Dabei ist laut Gesetz zu unterscheiden, ob

- die Maßnahme der Feststellung der Eignung des Bewerbers für eine berufliche Tätigkeit dient (in diesem Falle beträgt die maximale Dauer: vier Wochen),
- seine Selbstsuche bzw. Vermittlung unterstützen soll (Bewerbungstraining) oder seine Arbeitsbereitschaft und -fähigkeit prüfen soll (maximale Dauer: zwei Wochen),
- ihm Kenntnisse und Fähigkeiten vermitteln soll, um eine Vermittlung in Arbeit zu erleichtern (Dauer: acht Wochen).

Insgesamt darf die Förderung die Dauer von zwölf Wochen nicht übersteigen.

In der Arbeit der Integrationsfachdienste wurde die Trainingsmaßnahme ausschließlich als unterstütztes und begleitetes betriebliches Praktikum eingesetzt. Der Funktion nach identisch mit den Trainingsmaßnahmen sind Praktika ohne förderrechtlichen Bezug, die 21,5 % der Maßnahmen zur Arbeitserprobung ausmachen. Die Förderinstrumente Probebeschäftigung (nach § 238 SGB III) bzw. Probearbeitsverhältnis (bis 1.10.2000: § 2 SchwbAV) spielen demgegenüber eine nachgeordnete Rolle.⁵⁹

Trainingsmaßnahmen bzw. Praktika erfüllen eine wichtige Funktion als Formen des niedrigschwelligen Einstiegs in ein Arbeitsverhältnis. Die behinderten Arbeitssuchenden können den Alltag eines betrieblichen Arbeitslebens erfahren und sich versichern, ob die ausgeübte Tätigkeit für sie auch auf Dauer erstrebenswert ist. Den Vorgesetzten und neuen Kollegen bietet eine solche Maßnahme Gelegenheit, die tatsächliche Leistungsfähigkeit eines Menschen mit Behinderung über einen längeren Zeitraum hinweg und auch in Stress- oder Krisensituationen zu erleben. Dies gibt allen Beteiligten Sicherheit und ein längerfristiges Praktikum, das zur allseitigen Zufriedenheit verläuft, bietet deshalb eine gute Chance, den Übergang in eine feste Anstellung anzubahnen. In der Tat stellen positive Erfahrungen während einer Trainingsmaßnahme oder eines Praktikums einen ausschlaggebenden Grund für die Einstellung eines Menschen mit Behinderung dar (vgl. hierzu Kapitel 5.2). Betrachtet man ausschließlich vermittelte Klientinnen und Klienten, so nimmt dementsprechend der Anteil der Klientinnen und Klienten, die ein Praktikum bzw.

⁵⁹ Nach § 238 SGB III können für behinderte, schwerbehinderte und ihnen gleichgestellte Menschen im Rahmen eines beruflichen Rehabilitationsverfahren die Kosten einer befristeten **Probebeschäftigung** bis zu drei Monate vom Arbeitsamt übernommen werden. Bei einem „**Probearbeitsverhältnis**“ handelt es sich um eine befristete Einstellung zur Probe, bei der sich ein Arbeitgeber bereit erklären muss, einen Schwerbehinderten „bei erfolgreichem Verlauf“ im Anschluss unbefristet einzustellen. Hierzu können Lohnkostenzuschüsse gewährt werden. Diese Förderungsform wurde durch das Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter aufgehoben.

eine Trainingsmaßnahme absolviert haben, signifikant zu. 41,7 % aller vermittelten Männer und Frauen haben den Weg in ein Arbeitsverhältnis über derartige Formen der Arbeitserprobung gefunden. Dabei bestehen unübersehbare Unterschiede zwischen den verschiedenen Typen der Integrationsfachdienste: Dienste vom Typ A und vom Typ B setzen Trainingsmaßnahmen bzw. Praktika sehr viel weniger ein als Dienste vom Typ C. So beläuft sich bei arbeitsamtsnahen Fachdiensten der Anteil vermittelter Klienten, die an einer Trainingsmaßnahme oder einem Praktika teilgenommen haben, auf 22,1 %, bei arbeitsamtsabhängigen Diensten auf 24,4 %. Den weitaus höchsten Anteil weisen in dieser Hinsicht aber die relativ autonomen Dienste mit 59,3 % auf.

Außerdem zeigen sich deutliche Zusammenhänge zwischen der Art der Behinderung und der Häufigkeit, in der die betreuten Männer und Frauen Praktika absolvieren. In allen Typen von Diensten wird diese Form der Vorbereitung am häufigsten bei Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen gewählt. 61,4 % von ihnen nahmen im ersten Halbjahr ihrer Betreuung an einer solchen Maßnahme teil. Auch bei Menschen mit Gehörlosigkeit (in 54,1 % der Fälle) und bei Menschen, die an einer Psychose erkrankt waren (in 52,8 % der Fälle), ist eine überdurchschnittlich Häufigkeit von Praktika und Trainingsmaßnahmen zu beobachten. Deutlich weniger als bei anderen Klientinnen und Klienten wird dagegen bei Menschen mit organischen Erkrankungen und bei Menschen mit körperlichen Behinderungen von dieser Form des Einstiegs in ein Arbeitsverhältnis Gebrauch gemacht: Während bei der erstgenannten Gruppe 36,6 % ein Praktikum oder eine Trainingsmaßnahme durchlaufen haben, sind es bei der zweiten Gruppe nur 28,9 %.

Insgesamt können Praktika bzw. Trainingsmaßnahmen in vielen Fällen als eine Art Dreh- und Angelpunkt der beruflichen Integration mit Funktionen sowohl im Bereich „Abklärung“ als auch bei der „Vorbereitung“ und „Vermittlung“ betrachtet werden. Ein betriebliches Praktikum kann der Abklärung der Fähigkeiten eines Klienten in einem realen Arbeitskontext dienen. Darüber hinaus sind Praktika sehr gut geeignet, arbeitsbezogene Fähigkeiten einzuüben und zu verbessern und damit eine Vorbereitungsfunktion für die Arbeitsaufnahme zu übernehmen. Schließlich dienen Praktika als eine Art Vorstufe zur Vermittlung bzw. zur Begründung eines Arbeitsverhältnisses. Diese Funktionen lassen sich in der Praxis allerdings meist nicht eindeutig auseinander halten. Nur in Ausnahmefällen ist von vorne herein klar, ob ein Praktikum ausschließlich abklärende, vorbereitende oder eine Vermittlung anbahnende Aufgaben hat.⁶⁰ Und obwohl Praktika nicht bei jedem Klienten eingesetzt werden, bestätigt sich doch im Arbeitszusammenhang der Bundesmodellprojekte eine zentrale Erkenntnis aus der Arbeit von Integrationsfachdiensten: Praktika kommt im Rahmen vorbereitender und qualifizierender Maßnahmen eine Schlüsselfunktion im Prozess beruflicher Integration zu (vgl. BARLSEN u.a. 1999, 158ff.; HAMBURGER ARBEITSASSISTENZ 2001, 103ff.). Praktika haben sich als ebenso unverzichtbares wie aussichtsreiches Element für die berufliche Rehabilitation von Menschen mit Behinderung erwiesen. Die Abklärung, ob und in welcher Weise ein Arbeitsplatz für einen Menschen mit Behinderung geeignet ist, eine eventuell notwendige Erweiterung arbeitspraktischer, aber auch sozialer Kompetenzen und die Annäherung an die Realität einer tatsächlichen Beschäftigung gelingt am besten während eines betrieblichen Praktikums, das unter den Bedingungen eines regulären Arbeitsverhältnisses durchgeführt wird (vgl. TROST / KÜHN 2001, 111).

Im Folgenden soll an einigen Fallbeispielen illustriert und vertieft werden, wie unterschiedlich im Einzelfall das Zusammenspiel der verschiedenen Funktionen eines solchen Betriebspraktikums sein kann.

⁶⁰ Dennoch lässt es sich rechtfertigen, das Praktikum vor allem in der Phase der „Vorbereitung“ anzusiedeln, denn in jedem Fall muss eine grundsätzliche Abklärung ja vorausgegangen sein und in Bezug auf eine eigentliche Vermittlung (in ein festes Arbeitsverhältnis) hat es nur einen deutlich probatorischen Charakter.

Fallbeispiele: Die unterschiedlichen Funktionen von Betriebspraktika

Fallbeispiel 1: Das Praktikum von Frau Krause

Frau Krause (Name geändert) ist 34 Jahre alt. Wegen einer angeborenen cerebralen Bewegungsstörung, die eine Lähmung des Körpers von der Brustwirbelsäule abwärts sowie eine leichte Beeinträchtigung einer Hand bewirkt, ist sie auf einen elektrischen Rollstuhl angewiesen. Sie hat einen GdB von 100 und Anspruch auf Pflegeleistungen (Pflegestufe 2). Frau Krause durchlief eine typische Maßnahmenkarriere, ohne dass die vielfältigen Bemühungen jemals in eine feste Anstellung geführt hätten. Insgesamt war sie nie mehr als 12 Monate berufstätig und über 10 Jahre arbeitslos. Sie hat in einem Berufsbildungswerk eine zweijährige Ausbildung als Bürokraft absolviert. Sie schildert aber, dass dieser Arbeitsbereich nicht eigentlich ihren Neigungen entsprach, der Arbeitsplatz „Büro“ wurde vielmehr immer – auch von ihr selbst – als eine selbstverständliche Folge ihrer Beeinträchtigungen angesehen. Im Rückblick sagt sie: „Weil immer gesagt wurde, ja, außer Büro gibt es ja nichts.“

Nachdem Frau Krause vom IFD betreut wurde, gelang es der zuständigen Fachberaterin, in einem Alters- und Pflegeheim einen Praktikumsplatz für vier Wochen zu akquirieren. Frau Krause berichtet dazu: „Und dann rief mich Frau Sprange (Fachberaterin, Name geändert) wieder an: ‚Ich hab ’ne supertolle Nachricht, halten Sie sich fest‘, und so und da bummerte mir ja das Herz sonst wie. Und da sagte sie: ‚Stellen Sie sich vor, ich hab in (...) für Sie nachgefragt und die sind bereit, mit Ihnen, wenn Sie möchten, ein Praktikum durchzuführen.‘ Und ich hab sofort gesagt: ‚Mach ich, also Praktikum auf jeden Fall.‘“ Dieses Praktikum sollte vor allem dazu dienen herauszufinden, ob sich Frau Krause auch in einer Einrichtung mit sozialbetreuerischen Aufgaben zurecht finden könne. Darüber war sie sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht im Klaren.

Während des Praktikums stellte sich bereits heraus, dass Frau Krause großes Geschick im Umgang mit den Bewohnerinnen und Bewohnern des Heims aufbrachte. Daraufhin wurde – noch während des Praktikums – das Spektrum ihrer Zuständigkeiten verändert. Anfangs war eigentlich an eine rein verwaltungsbezogene Tätigkeit auf der Station gedacht wie etwa Telefondienst, Verwaltung patientenbezogener Daten, Organisation von Arztkontakten, Tätigkeit am PC, Postverteilung etc. Aufgrund der zu Tage getretenen enormen kommunikativen und integrativen Fähigkeiten von Frau Krause im Kontakt mit den Bewohnerinnen und Bewohnern des Pflegeheims zeichnete sich schnell ab, dass sie mit diesen Stärken eine Lücke füllen könnte, die vom pflegerischem Personal bislang nicht geschlossen werden konnte. Deshalb begann Frau Krause schon während des Praktikums zunehmend damit, Aufgaben der Kontaktpflege zu und zwischen den Bewohnern zu übernehmen, Hilfen und Freizeitangebote zu organisieren wie Ausflüge, Quiznachmittage, Konzertbesuche. Im Anschluss an das Praktikum kam es deshalb auf dieser Basis zu einer befristeten Einstellung für ein halbes Jahr, die im Rahmen eines Landessonderprogramms gefördert wurde. Danach erfolgte eine unbefristete Festanstellung mit 25 Arbeitsstunden pro Woche als Stationshilfe.

Im Fall von Frau Krause war das Praktikum anfangs als ein „Abklärungspraktikum“ konzipiert worden. Auch für sie selbst ging es darum zu sehen, ob sie, deren Ausbildung und bisherige Tätigkeiten eher auf die Bereiche Büro und Verwaltung bezogen waren, mit den besonderen Gegebenheiten im Bereich sozialer Arbeit zurecht kommen würde. Zugleich wurde das Praktikum aber – das zeigt schon die sehr emotionale Reaktion von Frau Krause auf die Nachricht von der Akquisition eines Praktikumsplatzes – als eine Chance zum Einstieg in ein Arbeitsverhältnis wahrgenommen. Faktisch erfüllte das Praktikum dann beide Funktionen. Darüber hinaus kam es zu einer so vorher nicht erwartbaren Umgestaltung und Neudefinition des Arbeitsplatzprofils. Frau Krause brachte Kompetenzen und ein hohes Maß an Engagement ins Spiel, die weit über die zunächst vorgesehenen einer Bürohilfskraft hinausgingen. Mit ihrem Einsatz kam sie einem Bedarf der Heimbewohnerinnen und –bewohner entgegen und trug wesentlich dazu bei, dass im Anschluss an das Praktikum eine Einstellung erfolgte.

Fallbeispiel 2: Das Praktikum von Frau Rurik

Eine ganz andere Funktion hatte das Praktikum im Fall von Frau Rurik (Name geändert). Frau Rurik, eine junge 19-jährige Frau mit einer geistigen Behinderung, lebt noch bei ihren Eltern. Am Ende ihrer Schullaufbahn absolvierte sie im Verlauf eines Kooperationsprojektes der Schule mit einem Bildungsträger im Rahmen eines Förderlehrgangs verschiedene Praktika. Da die Praktika alle ohne einen Eingliederungserfolg oder auch nur eine sichtbare Verbesserung der beruflichen Eingliederungschancen verliefen, wurde durch die Schule der Integrationsfachdienst eingeschaltet. In einem gemeinsamen Gespräch mit allen Beteiligten unter Einbeziehung des Arbeitsamtes legte die zuständige Arbeitsamtsmitarbeiterin eine Beschäftigung in einer WfbM nahe. Der IFD schlug dagegen ein neuerliches, von vorneherein assistiertes Praktikum in der Großküche eines Seniorenheimes vor.

Frau Rurik wurde während des zunächst auf vier Wochen projektierten Praktikums von einer Arbeitsassistentin unterstützt. Schon der Weg zur Arbeit war ein größeres Problem, da Frau Rurik anfangs nicht alleine mit dem Bus fahren konnte. Dies musste sukzessive trainiert werden und ging nicht ohne gelegentliche kleine Tragödien ab. Einmal fuhr sie mehrere Stationen im Bus weiter, weil der Busfahrer nicht hielt und sie nicht den Mut aufbrachte, etwas zu sagen. Frau Rurik musste dann gesucht und abgeholt werden. Sie benötigte zu Beginn sehr viel Zeit und Wiederholungen, um sich ihre Aufgaben einzuprägen. Frau Rurik selbst schildert den Einstieg in das Praktikum so: „Am Anfang hab ich so Angst gehabt, drei oder vier Wochen lang. Dass ich halt was falsch mache und so.“ Auch ihre Kollegen und Vorgesetzten berichten, dass sie anfangs sehr scheu, zurückhaltend und ängstlich war. Einmal war ihr ein Teller aus der Hand gefallen, worauf sie in Tränen ausbrach und beteuerte, den Schaden ersetzen zu wollen. Zur Verunsicherung von Frau Rurik trug in dieser Phase auch das widersprüchliche Verhalten ihres Vaters bei, der einerseits hohe Ansprüche an seine Tochter formulierte, ihr auf der anderen Seite aber nur wenig zutraute und sie offen kritisierte.

Mit Hilfe der Arbeitsassistentin und vor allem ihres Vorgesetzten, einem Koch, der sie mit großem Verständnis sukzessive an immer neue Aufgabenfelder heran führte, gelang es, die anfänglichen Probleme so zu bewältigen, dass der Arbeitgeber bereits nach vier Wochen Praktikum bereit gewesen wäre, Frau Rurik in eine feste Anstellung zu übernehmen. Der Integrationsfachdienst plädierte aber – mit Blick auf eine weitere, nachhaltige Konsolidierung des Erreichten – für eine nochmalige Verlängerung des Praktikums. Nach der Fortsetzung der intensiven Einarbeitung und einer weiteren Stabilisierung des Selbstbewusstseins der Klientin kam es zum Abschluss eines unbefristeten Arbeitsvertrags. Dazu Frau Rurik: „Nach dem Praktikum haben sie mir gesagt, dass ich übernommen werde, weil ich mich gut gemacht hab. Und dann war ich voll glücklich, dass ich herkommen konnte.“

Während Frau Ruriks Praktikum ging es also vor allem um eine sukzessive und sehr intensive Einübung der für die Arbeit und den Weg zur Arbeit erforderlichen praktischen Kompetenzen. Darüber hinaus stand – in engem Zusammenhang damit – die Stabilisierung des geringen Selbstbewusstseins der Klientin und der Abbau von Ängsten und Hemmungen im Mittelpunkt der Betreuung. Auch die beginnende Ablösung aus einer starken familiären Einbindung und die zunehmende Verselbstständigung der Klientin wurden in der Praktikumsphase thematisiert. So erfüllte das Praktikum für Frau Rurik die Funktion eines Einstiegs in ein festes Arbeitsverhältnis. Dies konnte jedoch nur realisiert werden auf der Grundlage einer kontinuierlichen Unterstützung der jungen Frau durch den IFD bei der Entwicklung und beim Training sowohl arbeitsbezogener als auch sozialer Kompetenzen.

Fallbeispiel 3: Das Praktikum von Frau Finder

Frau Finder (Name geändert) ist 52 Jahre alt und befand sich wegen schwerer depressiver Angstzustände lange Zeit in ärztlicher Behandlung. Sie verfügt über keine abgeschlossene Ausbildung, war aber lange Jahre in einer Anlern Tätigkeit in der Industrie tätig. Auf eine betriebsbedingte Entlassung folgten fünf Jahre der Arbeitslosigkeit. Während dieser Zeit nahm sie zwar an Fortbildungsmaßnahmen teil und absolvierte ein Praktikum im Bürobereich, ein Arbeitsverhältnis ergab sich daraus jedoch nicht. Dazu trugen nach ihrer eigenen Einschätzung ihr hohes Alter, die immer

wieder eintretende Erkrankung und der Umstand bei, dass Büroarbeit nicht ihren Neigungen entsprach („Ich wollte alles, aber auf keinen Fall Büro“).

Die Begleitung durch den IFD schloss sich an einen mehrwöchigen Klinikaufenthalt an und führte zunächst – trotz häufiger Gesprächstermine – nicht zu greifbaren Perspektiven. Es war unklar, welche Arbeitsfelder überhaupt in Frage kommen sollten. Das sehr gepflegte Äußere der Klientin und ihre Kenntnisse in den Bereichen Hautpflege und Gesundheit legten zunächst Arbeitsbereiche wie „Kosmetik“ u.ä. nahe. Entsprechende Bewerbungsversuche scheiterten aber an großen Ängsten der Klientin vor der Bewerbungssituation und einer massiven Niedergeschlagenheit, die zu einer völligen Handlungsunfähigkeit führten. Sie selbst stand kurz vor dem Aufgeben und wollte EU-Rente beantragen. Wiederholt kam es zu Krankschreibungen.

Aus dieser Situation führte erst eine „paradoxe Intervention“ – so die IFD-Beraterin – heraus. Der Klientin wurde vorgeschlagen, ein Praktikum auf einem ökologisch ausgerichteten Bauernhof zu machen, in einem Tätigkeitsbereich also, der ganz abseits der bisher auch von der Klientin selbst ins Auge gefassten Optionen lag. Frau Finder war – zur Überraschung der IFD-Beraterin – mit dem Vorschlag einverstanden. Das anschließend absolvierte achtwöchige Praktikum erwies sich gewissermaßen als Initialzündung für eine weitreichende Wendung, von der auch die Klientin selbst überrascht war. Auf dem Bauernhof führte sie selbstständig den Haushalt. Sie nahm, wie sie selbst formulierte, die Tätigkeit einer „Magd“ wahr. Diese Arbeit war ausschlaggebend für eine grundlegende Besserung ihres psychischen Zustandes: „Durch die Arbeit auf dem Bauernhof hatte ich aber so viel Selbstvertrauen gekriegt, es war richtig schön draußen in der Natur. Kein Auto, kein Krach und ich war so auf mich selbst gestellt, und das hat mir so viel Selbstvertrauen gegeben und so viel Kraft. (...) Die Geschichte mit dem Bauernhof, das war einfach - im Grunde genommen war es ein Aufbau, ein persönlicher Aufbau, Kräfte mobilisieren. Also das war jetzt nicht vorgesehen, dass ich jetzt auf dem Bauernhof da als Magd arbeite, sondern einfach nur, dass ich was kriege. (...) Und das hat dann das auch gelöst.“

Im Rückblick formuliert Frau Finder, dass sie die Möglichkeit einer Arbeit mit Kindern oder mit behinderten Menschen schon früher immer wieder erwogen hatte, sie habe schon immer so einen „sozialen Touch“ gehabt. Sie sah aber infolge ihrer Depressionen und da sie über keine entsprechende Berufsausbildung verfügte, nie eine Möglichkeit, dies zu realisieren. Noch während des Praktikums führte die grundlegende Verbesserung ihres psychischen Zustandes – zu dem möglicherweise auch eine veränderte Medikation beigetragen hatte – dazu, dass sie diese Pläne wieder aufgriff. Im Anschluss an das Praktikum bewarb sie sich auf Empfehlung der IFD-Beraterin bei einer sozialen Einrichtung. Dort absolvierte sie ein weiteres zweiwöchiges Praktikum und konnte im Anschluss daran eine Arbeitsstelle antreten. Sie kommentiert diese Entwicklung so: „Ich bin auch immer noch ganz fassungslos über den Lauf der Dinge, wie sich das entwickelt hat. Also von tief unten, jahrelanges Stagnieren, wie das plötzlich dann auf einenn Schlag diese Kehrtwende bekommt, also nein. Es ist faszinierend. Ich wäre nie auf die Idee gekommen. Ich wusste nie, wie ich da rankommen sollte.“

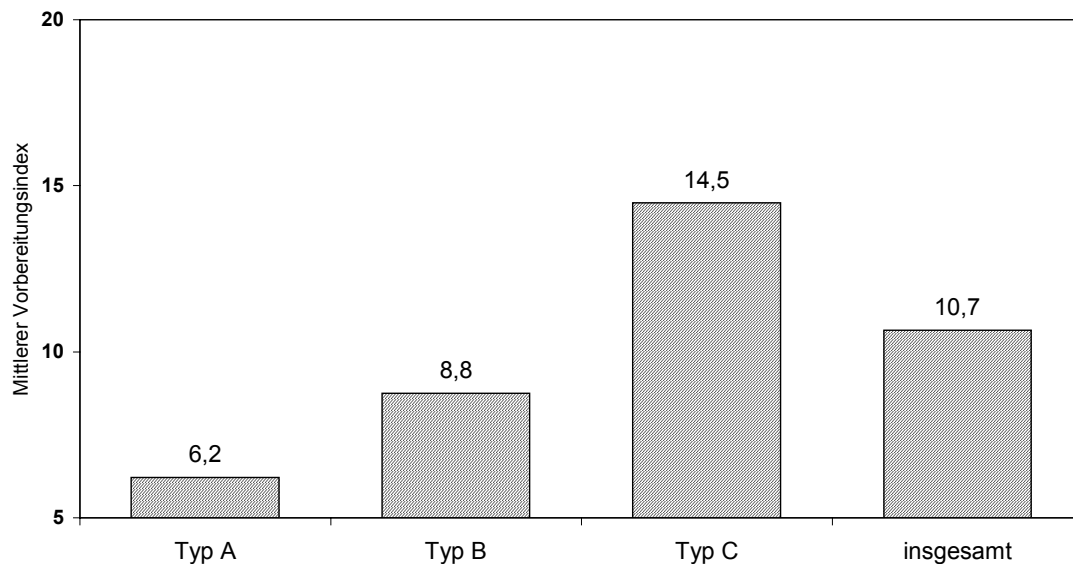
Im Fall von Frau Finder führte das Praktikum also nicht direkt zur Übernahme in ein Arbeitsverhältnis, es löste aber eine umfassende persönliche berufliche Neuorientierung aus. Durch die Konfrontation mit einem völlig neuen Lebenskontext und einem ihr vorher nicht vertrauten Milieu entdeckte sie – entgegen aller bisherigen Annahmen – neue Fähigkeiten und Möglichkeiten der beruflichen Betätigung. Zusammen mit einer parallel laufenden medikamentösen Behandlung führen diese Erfahrungen zu einer grundlegenden Verbesserung ihres psychischen Zustandes. Im Anschluss an das zweimonatige Praktikum gelang es ihr erstmals wieder nach vielen Jahren, selbst die Initiative zu ergreifen und bei einer Einrichtung wegen eines Praktikums anzurufen. Auch wenn sie vom IFD begleitet und bestärkt wurde, so war es doch ihre eigene Aktivität, die zum Erfolg führte und für sich genommen ein deutlicher Indikator für die einschneidende Verbesserung ihres psychischen Zustandes ist.

4.2.2.2 Arbeitsaufwand während der Vorbereitungsphase

Unterschiede zwischen den Typen der Integrationsfachdienste

Bezüglich der Intensität der für die Vorbereitung erbrachten Leistungen ergeben sich ganz ähnliche Resultate wie bei der Abklärungsphase.⁶¹ Auch in der Vorbereitungsphase kommt es **zwischen den Typen der Integrationsfachdienste zu signifikanten spezifischen Unterschieden** in der Betreuungsintensität ($p < 0.01$). Wie Abbildung 36 entnommen werden kann, ist der Arbeitsumfang für die Vorbereitung von Klientinnen und Klienten auf eine Arbeitsaufnahme bei Diensten vom Typ C (relativ autonom) am höchsten. Vor allem der weitaus häufigere Einsatz von Praktika und Trainingsmaßnahmen zur Arbeitsvorbereitung wirkt sich hier aus. Der unterdurchschnittliche mittlere Indexwert 8,8 weist darauf hin, dass arbeitsamtsabhängige Dienste in der Vorbereitungsphase deutlich weniger Aufwand für die von ihnen betreuten Klientinnen und Klienten betreiben. Noch mehr gilt dies für die mit einer hohen Fallzahl arbeitenden arbeitsamtsnahen Dienste (Typ A): Der niedrige Indexwert von 6,2 erklärt sich hier vor allem dadurch, dass bei rund zwei Fünftel (38,9 %) der Klientinnen und Klienten keinerlei arbeitsvorbereitende Leistungen erbracht werden bzw. zu erbringen sind. In diesen Fällen wird versucht, direkt an die Phase der Abklärung die Vermittlung in ein Arbeitsverhältnis anzuschließen. Für die meisten anderen Klienten beschränken sich die Vorbereitungsleistungen bei Diensten vom Typ A auf die Unterstützung bei der Erstellung der Bewerbungsunterlagen und die Anbahnung des Bewerbungsgesprächs. Explizite Trainings, wie sie beispielsweise im Rahmen der Arbeitsvorbereitung von Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen erforderlich sind, werden praktisch nicht angeboten.

Abb. 36: Mittlere Vorbereitungsintensität nach IFD-Typen
(n = 1.112)

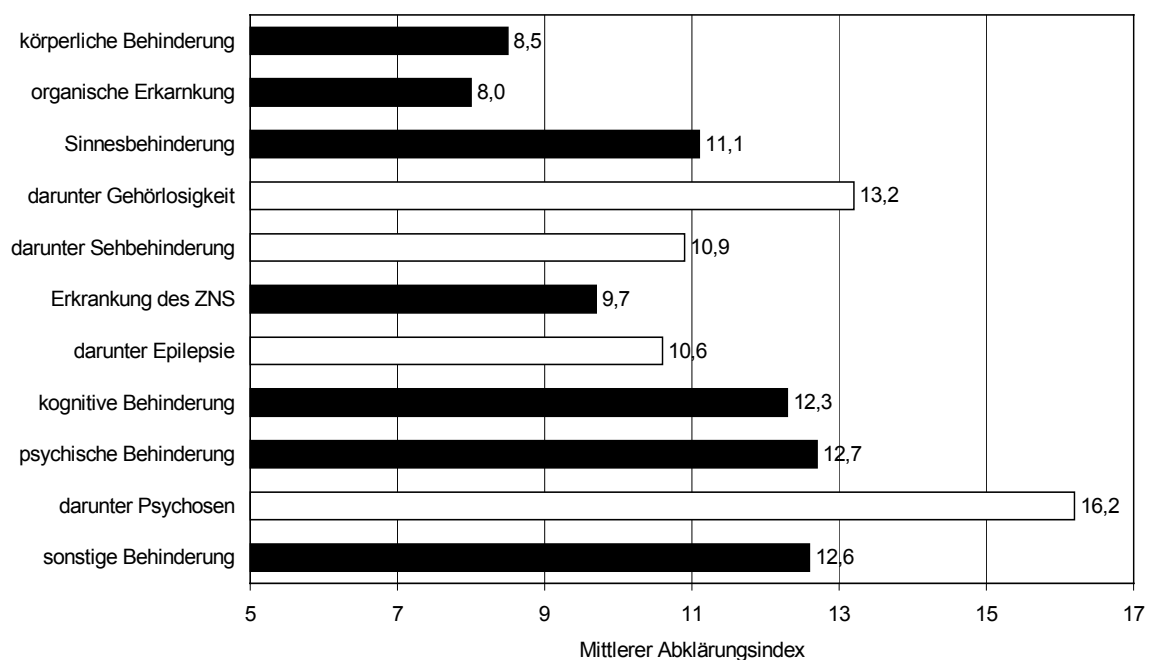


⁶¹ Für die Vorbereitungsphase wurde analog zu dem bereits für die Abklärungsphase erläuterten Verfahren ein Index berechnet, in den die Anzahl der verschiedenen eingesetzten Arbeitsformen wie z.B. Bewerbungstraining, Kompetenztraining, Praktika, Trainingsmaßnahmen etc., deren Bedeutung für den Betreuungsverlauf und die Anzahl der persönlichen Kontakte zur Klientin bzw. zum Klienten eingingen.

Vorbereitungsintensität und Klientenmerkmale

Im Rahmen der vorbereitenden Aktivitäten der Fachdienste lassen sich auch alle bereits für die Phase der Abklärung festgestellten **spezifischen Zusammenhänge zwischen der Intensität der Betreuung und der Art der Behinderung** nachweisen (vgl. Abbildung 37). So ist die Vorbereitungsintensität bei den Gruppen der Menschen mit Sinnesbehinderungen, psychischen Erkrankungen und kognitiven Beeinträchtigungen überdurchschnittlich hoch. Besonders für an Psychosen Erkrankte, Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit Gehörlosigkeit ist eine besonders hohe Intensität der Vorbereitung erforderlich. Menschen mit organischen Erkrankungen und Menschen mit körperlichen Behinderungen dagegen benötigen in unterdurchschnittlichen Ausmaß Hilfe für die Anbahnung eines Arbeitsverhältnisses. Sie machen den größten Teil derjenigen Klienten aus, in deren Betreuungsverlauf keine explizite Vorbereitung erfolgt.

Abb. 37: Vorbereitungsindex nach Behinderungsarten
(n = 1.475)



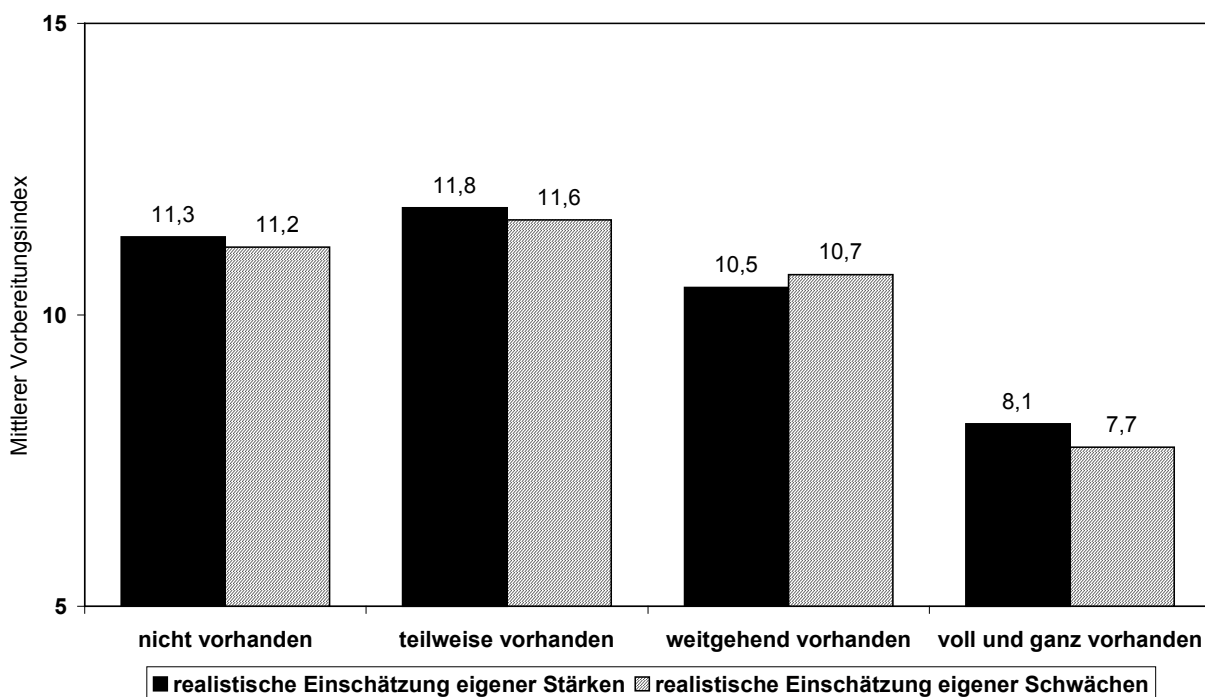
Auch für die **Kompetenzen bzw. Kompetenzbeeinträchtigungen** der Klienten ergibt sich in der Vorbereitungsphase dasselbe Bild wie für die Abklärungsphase. Liegen Beeinträchtigungen psychosozialer und kommunikativer Fähigkeiten vor, so erhöht sich in statistisch signifikanter Weise auch die Intensität der Betreuung während der Vorbereitung. Gleiches gilt für das Vorliegen von psychischen Schwierigkeiten bzw. Verhaltensauffälligkeiten: Je mehr Probleme ein Klient in dieser Hinsicht hat, desto mehr nimmt auch der Aufwand für eine adäquate Vorbereitung zu (Signifikanzniveau: jeweils $p < 0.01$).

Als weiterer Faktor wirkt sich eine wenig ausgeprägte realistische Selbsteinschätzung auf den erforderlichen Vorbereitungsaufwand aus (vgl. Abbildung 38). Bei Klientinnen und Klienten, die nach Auffassung der Fachberaterinnen und –berater dazu neigen, sich selbst zu über- oder auch zu unterschätzen, ergibt sich ein spürbar höherer Aufwand im Rahmen der Vorbereitungsphase.

Je greifbarer – etwa in Form von Trainingsmaßnahmen oder Praktika – ein bestimmter Arbeitskontext für die Klientin oder den Klienten wird, desto unumgänglicher ist es, die eigenen Stärken und Schwächen realitätsangemessen einschätzen zu können. Solange dies den Betreffenden nicht in angemessener Weise gelingt und sie entweder unterhalb ihrer

Möglichkeit bleiben oder aber zuviel von sich erwarten, bleibt die Auseinandersetzung mit dem Selbstbild ein in der Vorbereitungsphase zu bearbeitendes Thema. Die geschilderten Fallbeispiele illustrieren diesen Aspekt nachhaltig: So ging es in einem Fall (Frau Rurik) darum, sich mit der großen Unsicherheit, den Ängsten und dem Umstand, dass sich die Klientin nichts zutraute, auseinander zu setzen. Im anderen Fall (Frau Finder) konnte die Klientin dabei unterstützt werden, ganz neue, vorher nicht wahrgenommene eigene Fähigkeiten zu entdecken und ihre verloren gegangene Selbstsicherheit neu zu entwickeln.

Abb. 38: Mittlere Vorbereitungsintensität nach Kompetenzen: Einschätzung eigener Stärken bzw. Schwächen
(n = 1.475)



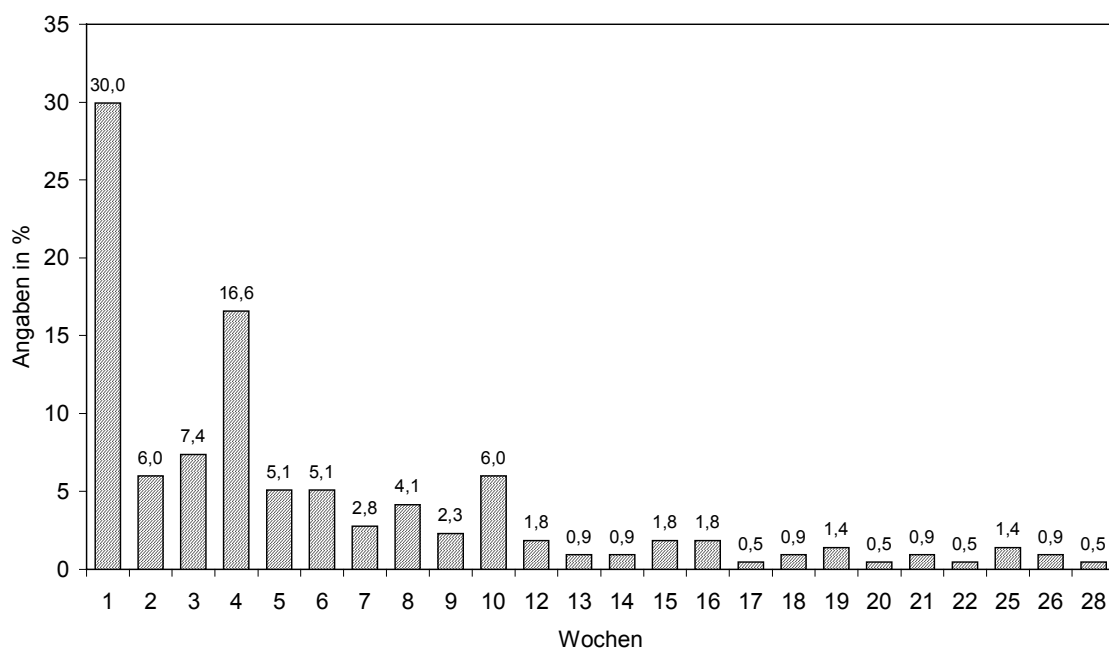
4.2.3 Vermittlung

In der Phase der Vermittlung liegt der Schwerpunkt der Arbeit des Integrationsfachdienstes auf der Begleitung des Klienten bei der Kontaktaufnahme mit einem Betrieb und der Abwicklung der Einstellungsprozedur. Entweder nimmt der Dienst Kontakt mit einem einstellungsbereiten Betrieb auf oder er unterstützt den Klienten bei seinem Vorstellungsgespräch. Für das Zustandekommen eines Arbeitsverhältnisses berät der Fachdienstmitarbeiter den Arbeitgeber und informiert ihn über alle wesentlichen Aspekte einer Beschäftigung von Menschen mit Behinderung. Dies betrifft sozialrechtliche und finanzielle Fragen ebenso wie Informationen zur Leistungsfähigkeit, zu Stärken und Schwächen der jeweiligen Bewerberin oder des Bewerbers. Sofern die Klienten den Kontakt mit einem Betrieb eigeninitiativ gestalten und nicht wünschen, dass sich der Integrationsfachdienst daran beteiligt, können sie während der Vermittlungsphase vom Integrationsfachdienst hinsichtlich ihres Vorgehens bei der Bewerbung und der Arbeitsaufnahme beraten werden.

Der Übergang von der Vorbereitungs- in die Vermittlungsphase vollzieht sich meist fließend und ist nicht durch ein besonderes Ereignis markiert. Vor allem bei Diensten vom Typ A (arbeitsamtsnah) zeigt sich in einer großen Zahl von Fällen, dass eine zeitliche Abgrenzung gar nicht möglich ist, weil kaum Praktika absolviert werden und eine Vorberei-

tungsphase entweder gar nicht stattfindet oder sich häufig auf die Unterstützung bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen beschränkt. Abbildung 39 zeigt, dass deshalb bei Diensten vom Typ A die Vermittlungsphase, also der Beginn erster konkreter Akquisebemühungen bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt im Betreuungsverlauf einsetzen kann. Arbeitsamtsnahe Dienste (Typ A) beginnen bei 30 % ihrer Klientinnen und Klienten bereits in der ersten Woche der Betreuung, also nach dem ersten Gesprächstermin, mit der Suche nach einer geeigneten Arbeitsmöglichkeit. Bis zur vierten Woche – in der Regel also nach dem zweiten Gesprächstermin – setzen die Vermittlungsaktivitäten bereits für insgesamt 60 % der betreuten Männer und Frauen ein.

Abb. 39: Beginn der Akquisetätigkeit nach Betreuungsaufnahme bei Diensten vom Typ A
(n = 217)



Auch wenn der Betreuungsaufnahme eine kurze Beratungsphase vorausging, so beschränken sich bei arbeitsamtsnahen Diensten Abklärung und – falls vorhanden – Vorbereitung bei der überwiegenden Zahl der Klientinnen und Klienten auf ein oder zwei Gespräche. Gegenüber Integrationsfachdiensten, wie sie bereits vor den Bundesmodellprojekten bestanden, hat sich damit eine einschneidende Veränderung der Arbeitsweise ergeben. Fachdienste vom Typ A, so kann aus den vorliegenden Daten geschlossen werden, arbeiten mit einer großen Zahl „vermittlungsnaher“ Klienten und nähern sich damit in solchen Fällen dem Arbeitsverständnis einer professionellen Stellenvermittlung an. Solange die kurze Phase, die der Vermittlung in diesen Fällen vorangeht, dazu genügt, den Unterstützungsbedarf der Klienten zu decken, ist dies fachlich nicht in Frage zu stellen. Es wird dadurch aber die Frage aufgeworfen, ob es sich bei diesen Klienten tatsächlich um "Schwerbehinderte (...) mit einem besonderen Bedarf an arbeits- und berufsbegleitender Betreuung vor der Begründung eines Arbeitsverhältnisses" handelt, wie dies in den Fördergrundsätzen der Bundesmodellprojekte festgelegt ist. Es scheint so, als ob Dienste vom Typ A eine größere Zahl von Klienten betreuen würden, die nicht der Unterstützung durch einen Integrationsfachdienst bedürfen.

Methoden der Akquisition von Arbeitsstellen

Bei der Vermittlung bzw. bei der Akquisition von Stellen sind für einen Integrationsfachdienst prinzipiell drei Vorgehensweisen denkbar:

- Der Fachdienst versucht unabhängig von konkreten Bewerbern, Stellen zu akquirieren, um sich eine Art „Pool“ von geeigneten Arbeitsplätzen zu schaffen, auf die er dann gegebenenfalls interessierte Klientinnen und Klienten vermitteln kann („Kaltakquise“).
- Arbeitgeber können dem Fachdienst frei gewordene Stellen melden und seitens des Dienstes werden dann geeignete Bewerberinnen und Bewerber ausgewählt („stellenbezogene Vermittlungen“).
- Der Fachdienst sucht gezielt nach Arbeitsplätzen für bestimmte Klientinnen und Klienten („bewerberbezogene Vermittlungen“).

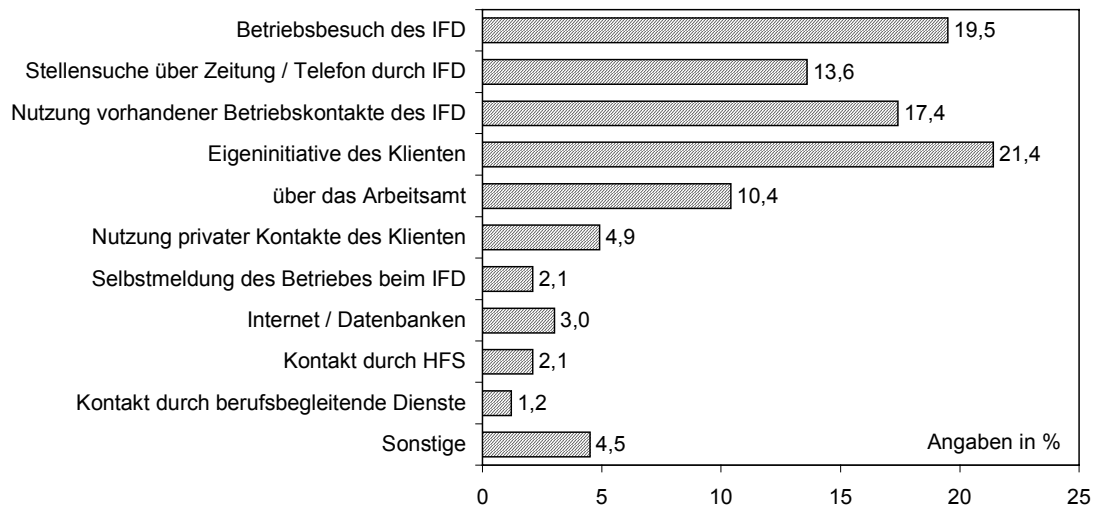
Bei allen am Modellversuch beteiligten Integrationsfachdiensten hat sich die **bewerberbezogene Vermittlung** als Regelfall durchgesetzt. Damit ließ sich der Auftrag, eine möglichst individuelle, auf die Stärken und Schwächen des einzelnen Menschen mit Behinderung bezogene berufliche Integration zu ermöglichen, am besten umsetzen. Die Kontaktpflege mit den Betrieben beschränkte sich aber deshalb nicht auf einzelfallbezogene, vom IFD initiierte Stellenbesetzungen. Die einzelnen Dienste versuchten – mehr oder weniger intensiv – durch Öffentlichkeitsarbeit, Informationsveranstaltungen, durch Antrittsbesuche oder andere Aktivitäten die Beziehungen zu Unternehmen zu pflegen. Solche bereits im Vorfeld einer konkreten Kontaktaufnahme bestehende Beziehungen erleichtern den Zugang zu Betrieben und erhöhen damit auch die Chancen auf eine erfolgreiche Vermittlung. Zugleich aber benötigen derartige Aktivitäten erfahrungsgemäß erhebliche zeitliche Ressourcen und erfordern ein beträchtliches Engagement.

An einigen Standorten experimentierten die Dienste mit verschiedenen Formen der **Kaltakquise**. Dabei zeigten sich deutliche Grenzen dieser Akquisitionsmethode: Als am wenigstens aussichtsreich erwies sich die so genannte „Briefkaltakquise“, mit der sich die Dienste im Rahmen von Mailing-Aktionen, mit einem Anschreiben und Informationsmaterialien, breit gestreut an Betriebe wandten. Auf diese Weise entstand den Diensten ein hoher Arbeitsaufwand, der überall nur wenig Rücklauf brachte. Erfolgsversprechender verliefen Versuche der Telefonkaltakquise, d.h. mit Betrieben wurde aufgrund von Stellenanzeigen, von Informationen aus dem Internet oder dem Branchenverzeichnis telefonischer Kontakt aufgenommen. Zum Teil beauftragten die Fachdienste professionelle Call-Center damit, Betriebe systematisch auf eventuelle Einstellungsmöglichkeiten hin abzufragen. Insgesamt war eine solche Akquisition von Stellen aber nur in Ausnahmefällen erfolgreich, weil sich mehr und mehr herausstellte, dass die Fachdienste solche „auf Vorrat“ akquirierten Arbeitsplätze nur selten mit geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern besetzen konnten.

Auch die **stellenbezogene Vermittlung** erwies sich aus dem gleichen Grund als problematisch: Wenn sich Arbeitgeber, mit denen wegen früherer Fällen bereits Kontakte bestanden, wegen der Besetzung frei gewordener Stellen an die Fachdienste wandten, so konnten nur selten zeitnah Klienten vermittelt werden, die dem Anforderungsprofil der Stelle entsprachen. Selbst arbeitsamtsnahe Diensten, die einen großen Pool von Klienten betreuen, konnten solchen Anfragen nur selten gerecht werden.

In Abbildung 40 sind diejenigen Akquisitionsmethoden zusammengestellt, die zu einer erfolgreichen Vermittlung geführt haben.

Abb. 40: Methoden der Akquisition bei erfolgreichen Vermittlungen
(n = 730)



Methoden der Akquisition, die auf unmittelbare Aktivitäten des Integrationsfachdienstes zurückgehen (Betriebsbesuche des IFD, Stellensuche über Zeitung oder Telefon durch IFD, Nutzung vorhandener Betriebskontakte des IFD, Selbstmeldung von Betrieben beim IFD und Recherchen im Internet bzw. in Datenbanken) führten bei insgesamt 55,6 % der vermittelten Klienten zum Erfolg. Im Einzelnen:

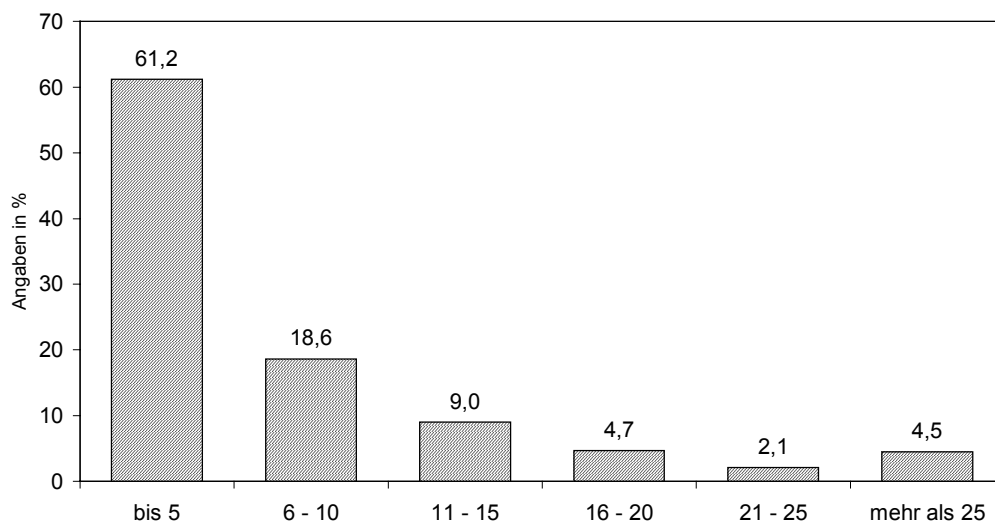
- Mit 19,5 % steht an erster Stelle der erfolgreichen IFD-Aktivitäten ein **Betriebsbesuch** der Fachberaterin bzw. des Fachberaters. Hierbei handelt es sich um eine auf den konkreten Fall bezogene persönliche Vorsprache des IFD-Beraters in einem in Frage kommenden Betrieb. Persönliche Unternehmensbesuche durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Dienstes sind zwar ein mühsames, aber – wie sich zeigt – ein erfolgreiches Verfahren, um neue Arbeitsplätze für Klienten zu erschließen. Vor allem in kleineren Betrieben erweist sich diese Vorgehensweise als effektiv, weil die entstehende persönliche Beziehung zwischen Betriebsinhaber und Fachdienstmitarbeiter oft eine elementare Voraussetzung für den Bereitschaft zu einem Beschäftigungsversuch darstellt.
Diese Akquisemethode ist zugleich die einzige, bei der es zu einem signifikanten Unterschied zwischen den verschiedenen Typen der Fachdienste kommt: Dienste vom Typ C können Klienten aufgrund persönlicher Akquisition doppelt so häufig vermitteln (in 24,2 % der Fälle) wie Dienste vom Typ A (in 12,2% der Fälle). Auch bei den Akquisitionsmethoden zeigt sich damit, dass Dienste vom Typ A aufwändige und zeitintensive Arbeitsformen und Unterstützungsangebote deutlich weniger realisieren (können) als Dienste vom Typ C.
- Der Rückgriff auf **bereits bestehende Betriebskontakte** mündete in 17,4 % der Fälle in ein Arbeitsverhältnis. Dabei bestand in fast der Hälfte der Fälle, in denen die Dienste ihre vorhandenen Kontakte nutzen konnten, in dem jeweiligen Betrieb bereits ein Arbeitsverhältnis mit einem IFD-Klienten. Dieser Zusammenhang verweist auf den wichtigen Sachverhalt, dass gerade für die Stellenakquisition etablierte Unternehmenskontakte von sehr hoher Bedeutung sind.

- Die Stellensuche per **Telefon** und durch Recherchen im Stellenmarkt der **Zeitungen**, im **Internet** oder sonstige **Datenbanken** ist der Weg, auf dem für 13,6 % der vermittelten Klientinnen und Klienten ein Arbeitsplatz akquiriert werden konnte.
- Lediglich 2,1 % der dokumentierten Arbeitsverhältnisse kamen aufgrund von **Selbstmeldungen von Betrieben** beim Integrationsfachdienst zustande.

Betriebskontakte, die auf Vermittlung des **Arbeitsamtes** zustande kamen, führten bei 10,4 % der vermittelten Klientinnen und Klienten zur Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses. In diesen Fällen konnte der Integrationsfachdienst vorhandene Beziehungen der Arbeitsverwaltung zu Betrieben nutzen oder auf das Stelleninformationssystem der Arbeitsämter zurückgreifen. Demgegenüber fällt mit 2,1 % der Anteil von Betriebskontakten, die auf die **Hauptfürsorgestellen** zurückgehen, deutlich geringer aus.

Einen sehr wesentlichen Anteil am Zustandekommen von Arbeitsverhältnissen haben die Klienten selbst. In insgesamt rund einem Viertel aller Fälle geht eine erfolgreiche berufliche Integration entweder auf die **Eigeninitiative des Klienten** (21,4 % der Fälle) oder aber auf **private Kontakte des Klienten** (4,9 % der Fälle) zurück. Diesem hohen Anteil an eigeninitiativen Bewerbungen können zwei verschiedene Konstellationen zugrunde liegen: Zum einen kann es sein, dass die eigenständige Bewerbung bzw. Stellenakquise von Klientinnen und Klienten durch die Unterstützung des Integrationsfachdienstes ermöglicht und ausgelöst wurde. Die Eigeninitiative ist dann als positives Indiz einer zunehmenden Handlungskompetenz zu werten und kann als Folge der sukzessiven Autonomisierung durch die IFD-Betreuung verstanden werden. Zum anderen können von den Klienten selbst initiierte und verantwortete Bewerbungen aber auch als Indiz dafür gesehen werden, dass sie in einem hohen Maße selbstständig handeln können und die Betreuung durch einen Integrationsfachdienst nur bedingt benötigen. Für beide Fälle lassen sich in der Arbeit der Integrationsfachdienste vielfältige Praxisbeispiele finden, wobei die Gruppe der eher selbstständigen Männer und Frauen mit Behinderung vorzugsweise zu den Klienten zählt, die von arbeitsamtsnahen Fachdiensten (Typ A) betreut werden. Die Vielfalt der dargestellten Akquisitionsmöglichkeiten kann und darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei der Suche nach einem Arbeitsplatz für einen Menschen mit Behinderung um ein zeitaufwändiges, anstrengendes und vielfach auch frustrierendes Geschehen handelt, weil längst nicht alle entsprechenden Aktivitäten der Integrationsfachdienste von Erfolg gekrönt sind.

Abb. 41: **Anzahl der Akquisitionsversuche pro Klient**
(Zeitraum 6 Monate; n = 1.007)



Der faktische Aufwand, den die Integrationsfachdienste allein im ersten Halbjahr der Betreuung für die Stellensuche betreiben, beläuft sich im Mittel auf sieben schriftliche, telefonische oder persönliche Akquisitionsversuche pro Klient. Für mehr als ein Viertel (27,6 %) der betreuten Schwerbehinderten erfolgen zwischen 6 und 15 Ansätze zu einer Stellensuche, in 11,3 % der Fälle sind es 16 und mehr Versuche (vgl. Abbildung 41). In Einzelfällen verzeichnen die Dienste sogar 40-50 unterschiedliche Aktivitäten, um für einen bestimmten Klienten einen geeigneten Arbeitsplatz zu finden. Damit gilt unterschiedslos für alle Dienste, dass der Aufwand für die Stellensuche einen wesentlichen Anteil der Betreuungsarbeit ausmacht.

4.2.4 Arbeitsplatzbezogene und arbeitsbegleitende Unterstützung

4.2.4.1 Formen arbeitsplatzbezogener und arbeitsbegleitender Unterstützung

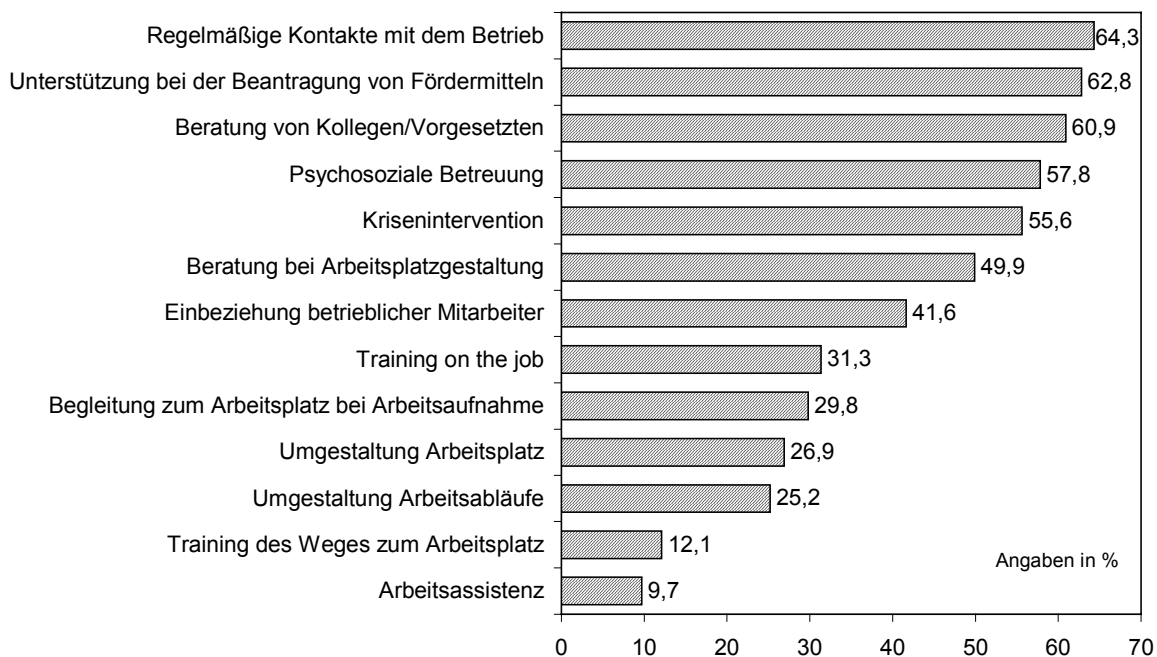
Unter „arbeitsplatzbezogener und arbeitsbegleitender Unterstützung“ sollen im Folgenden Aktivitäten des Integrationsfachdienstes verstanden werden, die nach der Akquise eines Arbeitsplatzes einsetzen. Dazu gehören insbesondere:

- Arbeitsplatzbezogene Serviceleistungen für den Klienten und Arbeitgeber im Zusammenhang mit einer Einstellung wie z.B. Arbeitsplatzanpassung, Hilfen bei der Beantragung von Fördermitteln sowie die Beratung von Kollegen und Vorgesetzten.
- Arbeitsplatzbezogene und arbeitsbegleitende Unterstützungsleistungen für den Klienten bei der Bewältigung praktischer arbeitsbezogener Anforderungen im Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis. Dies kann ein Fahr- und Mobilitätstraining für den Weg zum Arbeitsplatz, wie dies häufig bei Menschen mit geistiger Behinderung oder bei blinden Menschen erforderlich ist, ebenso einschließen wie die Unterstützung bei der Einarbeitung am Arbeitsplatz.
- Arbeitsbegleitende psychosoziale Unterstützungsleistungen zur Sicherung des Arbeitsverhältnisses in Form von Beratungsgesprächen mit den Klienten, die darauf gerichtet sind, die Betreffenden bei der Bewältigung der psychomotivationalen Anforderungen der neuen Lebenssituation zu begleiten. In Einzelfällen zählen dazu auch Krisenintervention und Konfliktberatung im betrieblichen Kontext.

In der Fachdiskussion wie auch bei den Mitarbeitern der Bundesmodellprojekte und in den Fördergrundsätzen hat sich für alle diese Aktivitäten der Ausdruck "Nachbetreuung" eingebürgert. Als Sammelbegriff für alle Formen arbeitsplatzbezogener und arbeitsbegleitender Unterstützung ist dieser Terminus allerdings nicht sehr glücklich gewählt. Es wird dadurch fälschlicherweise der Eindruck erweckt, es handle sich bei der "Nachbetreuung" um eine der Abklärung, Vorbereitung und Vermittlung nachgeordnete, gleichsam zweitrangige Aufgabe im Anschluss an die „eigentliche“ Betreuung. Dies trifft aber definitiv nicht zu: Die auf ein konkretes Arbeitsumfeld bezogene individuelle Unterstützung eines Menschen mit Behinderung an seinem Arbeitsplatz zählt gerade als zentrales Moment zum fachlichen Konzept der Integrationsfachdienste und unterscheidet ihr Angebot substanziell von allen lediglich auf Vermittlung bezogenen Formen der Unterstützung und auch von allen Formen beruflicher Qualifizierung. Deshalb wird hier anstelle von "Nachbetreuung" die Begrifflichkeit „arbeitsplatzbezogene und arbeitsbegleitende Unterstützung“ verwendet.

Arbeitsplatzbezogene Hilfen können bereits während eines Praktikums oder einer Trainingsmaßnahme beginnen und setzen sich in der Regel – je nach Bedarf – in die Phase der Einarbeitung fort, wenn sich aus dem Praktikum ein Anstellungsverhältnis ergeben hat. Welche Unterstützungsformen hier im Einzelnen eingesetzt werden, kann Abbildung 42 entnommen werden.

Abb. 42: Häufigkeit arbeitsplatzbezogener arbeitsbegleitender Unterstützungsformen
(n = 641)



Bei gut 60 % der vermittelten Klientinnen und Klienten richten sich arbeitsplatzbezogene Unterstützungsformen des Integrationsfachdienstes an den einstellenden Betrieb. An erster Stelle stehen dabei regelmäßige Kontakte, bei denen es sich üblicherweise um kurze, telefonische oder persönliche Nachfragen bei Vorgesetzten und Kollegen handelt. Es geht dabei vor allem darum, gegenüber dem Unternehmen zu dokumentieren, dass das Beschäftigungsverhältnis ihres Mitarbeiters mit Behinderung noch kontinuierlich begleitet wird und eventuell entstehende Schwierigkeiten bereits im Vorfeld thematisiert werden können. Im Zusammenhang damit steht die Beratung von Kollegen und Vorgesetzten des behinderten Mitarbeiters. Oft haben diese keine Erfahrung mit der Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderung und es erweist sich als wichtig, Vorurteile oder diffuse Vorstellungen durch realistische Informationen über die Arbeitsfähigkeit eines Klienten und die Auswirkungen seiner Behinderung abzubauen. Eine sehr wichtige Rolle für die Betriebe nehmen auch – in rund 63 % der Fälle – die Serviceleistungen des Integrationsfachdienstes im Hinblick auf die Beantragung von Fördermitteln ein. Beratung und Unterstützung durch die Integrationsfachdienste reichen dabei von relativ allgemeinen Hinweisen über die grundsätzliche Möglichkeit von Lohnkostenzuschüssen und die spezifische fallbezogene Nennung denkbarer Fördermöglichkeiten bis hin zur Vorbereitung bzw. Übernahme der Beantragungsformalitäten. Dazu kommt bei etwa der Hälfte der Vermittlungen eine Beratung des Betriebs bei der Arbeitsgestaltung, die bei rund einem Viertel der neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einer Umgestaltung des Arbeitsplatzes oder der Arbeitsabläufe einhergeht.

An etwas mehr als die Hälfte der beruflich integrierten Männer und Frauen richten sich **klientenbezogenen Unterstützungsformen**: Hier werden vor allem die „psychosoziale Betreuung“ und eine eventuelle „Krisenintervention“ durch den IFD nachgefragt. Von den Klienten wird die Möglichkeit, die Erfahrungen am neuen Arbeitsplatz immer wieder mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Fachdienstes reflektieren zu können, positiv erlebt. Neben der Funktion, die Fortschritte der vermittelten Menschen mit Behinderung im Arbeitsprozess zu begleiten und zu sichern, tragen Interventionen des Dienstes in Krisensituationen in besonderer Weise zur Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse bei.

Die arbeitsbegleitende Betreuung erfolgreich vermittelter Klienten zählt deshalb für den Fachdienst zu den wichtigen Aufgaben im Prozess der beruflichen Integration. Ohne eine solche, über die Arbeitsaufnahme hinausgehende Unterstützung wäre – insbesondere in der Anfangsphase – die Kontinuität eines Arbeitsverhältnisses vielfach stark gefährdet. Den vorliegenden Angaben kann allerdings auch entnommen werden, dass eine arbeitsbegleitende bzw. arbeitsplatzbezogene Unterstützung der Klienten – und auch der Betriebe – keinesfalls in allen Fällen erfolgt oder nur in rudimentärer Form. Wenn klientenbezogene Unterstützungsformen in gut 50 % der Fälle erforderlich sind und die Betriebe zu rund 60 % arbeitsplatzbezogene Hilfen nachfragen, so ist damit auch ausgedrückt, dass die Hälfte der Vermittelten und 40 % der Unternehmen die entsprechenden Hilfen nicht erfahren bzw. nicht nachfragen.

Gezielt **kompetenzerweiternde Formen arbeitsbegleitender Unterstützung** richten sich nur an einen kleineren Teil der vermittelten Menschen mit Behinderung. Ein Training on the job (d.h. ein gezieltes Training arbeitsbezogener Fähigkeiten an einem bestehenden Arbeitsplatz) erfolgte bei einem knappen Drittel der Klienten. An einem Fahr- oder Mobilitätstraining für den Weg zum Arbeitsplatz nahmen 12,1 % der beruflich integrierten Männer und Frauen teil. Der Anteil der Klienten, bei denen Arbeitsassistent eingesetzt wurde, liegt insgesamt bei knapp 10 %. Dabei muss es sich nicht um Arbeitsassistent im förderrechtlichen Sinn handeln (§ 102 SGB III), vielmehr finanzierten die Fachdienste Arbeitsassistent mit gesondert vorhandenen Honorarmitteln oder aber übernahmen die Unterstützung der Einarbeitung selbst in unterschiedlicher Frequenz und Dauer.

Fallbeispiele zu den Funktionen arbeitsbegleitender Unterstützungsformen

Im Folgenden soll an vier Beispielen veranschaulicht werden, welche Funktionen arbeitsplatzbezogene und arbeitsbegleitende Unterstützung haben kann. Idealtypisch lassen sich dabei unterscheiden:

- Erweiterung arbeitsbezogener Kompetenzen
- psychosoziale Beratung und Betreuung
- Hilfen bei der Kommunikation
- Anpassung des Arbeitsplatzprofils.

Diese verschiedenen Angebote bezeichnen Schwerpunktsetzungen in der Arbeit der Integrationsfachdienste, die in der Praxis – je nach den Gegebenheiten des Einzelfalls – mehr oder weniger ausgeprägt für die jeweiligen Klienten erforderlich sind.

Fallbeispiel 1: Erweiterung arbeitsbezogener Kompetenzen (Frau Rurik)

Besonders bei Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen richtet sich die arbeitsbegleitende Unterstützung vor allem auf den Erwerb von **instrumentellen Fertigkeiten**, die für die Arbeitsausübung notwendig sind. Die Integrationsfachdienste bieten hierfür Hilfen bei der Einarbeitung, berufsbegleitendes Training von Arbeitsabläufen, Job-Coaching oder Arbeitsassistent an. Dazu kommen häufig – zumal wenn es sich um junge Menschen handelt – Unterstützungsleistungen in Bezug auf den Erwerb von Fähigkeiten und Verhaltensweisen im Umfeld der Arbeit: Beispielsweise sind die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel, die Wohn- oder Familiensituation oder finanzielle Angelegenheiten zu thematisieren.

Das Fallbeispiel von Frau Rurik zeigt idealtypisch, wie diese einzelnen Aspekte in einem konkreten Fall zu bündeln sind.

Frau Rurik, eine junge Frau mit geistiger Behinderung hat mit weit reichender Unterstützung durch den IFD eine Festanstellung in der Großküche eines Seniorenheims gefunden (siehe dazu Fallbei-

spiel 2, Seite 182). Der Weg dorthin gestaltete sich allerdings nach Angaben aller Beteiligten sehr aufwendig. Besonders die Phase der Einarbeitung verlief aus verschiedenen Gründen problematisch. Schon der Weg zur Arbeit erwies sich als ein großes Problem, weil Frau Rurik anfangs nicht alleine mit dem Bus fahren konnte. Sie wurde deshalb während eines intensiven Fahrtrainings von einer Arbeitsassistentin unterstützt, die ihr ebenfalls half, sich in die Arbeitsabläufe in der Großküche einzufinden. Es waren sehr viel Zeit und Wiederholungen nötig, bis sich Frau Rurik ihre Aufgaben einprägen konnte. Insgesamt wurde sie ein halbes Jahr mit sukzessive abnehmender Intensität von einer externen Kraft begleitet. Frau Ruriks Kommentar dazu: „Das war okay. Das war aber ein bisschen komisch gewesen“. Als sehr günstig erwies es sich, dass der leitende Koch als eine betriebsinterne Ansprechperson eine Art Patenfunktion übernahm. Ihm gelang es, durch eine sukzessive Steigerung der Arbeitsanforderungen darauf hinzuwirken, dass Frau Rurik immer mehr dazu lernen konnte. Da sie anfangs große Sorge hatte, etwas falsch zu machen und sich von daher sehr scheu, zurückhaltend und ängstlich verhielt, trugen die Ermutigungen des Kochs zu einem wachsenden Selbstvertrauen von Frau Rurik bei. Insbesondere legte er Wert darauf, sie nicht einseitig zu beschäftigen, sondern ließ sie nach und nach eine sehr breite Palette von Arbeitsabläufen absolvieren. So stellte er sie beispielsweise zum Würstchenbraten an den Grill und ließ ihre eigenen Bekundungen, das könne sie nicht, nicht gelten. Sie wurde bei der Vorbereitung der Dessertschälchen eingesetzt und dabei konnte auch das Problem des Zählens angegangen werden. Insgesamt haben sich in Bezug auf die praktischen Fähigkeiten und die Entwicklung eines neuen arbeitsbezogenen Selbstbewusstseins die Unterstützung durch die Arbeitsassistenten und die subtile Strategie des Kochs, Frau Rurik mit neuen Anforderungen zu konfrontieren, als sehr erfolgreich erwiesen. Mittlerweile kann Frau Rurik ein breites Spektrum von Küchenarbeiten übernehmen: Kaffee abzapfen, Brot und Wurst schneiden, Brei richten, Tisch decken, Mittagessen vorbereiten, Spülen, Kartoffeln schälen, Nachtschicht richten, Küche reinigen.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass bei der Betreuung von Frau Rurik auch ihre Einbindung in ihr familiäres Gefüge thematisiert wurde. Insbesondere das Verhalten ihres Vater spielte insofern eine große Rolle, als dieser immer wieder am Arbeitsplatz der Tochter erschien und dort zu intervenieren versuchte. Es war der IFD-Berater, der bei zahlreichen, durch ihn angeregten Gesprächsterminen mit allen Beteiligten versuchte, ein Verständnis der Eltern für die mit der Arbeitsaufnahme einhergehenden Veränderungen zu wecken und sie auch von der Notwendigkeit der damit einhergehenden Ablösungsprozesse zu überzeugen.

Der IFD-Berater stand dabei zugleich mit allen Beteiligten einzeln und gemeinsam in intensivem Kontakt: mit der Klientin, mit den Eltern der Klientin, dem Leiter des Seniorenheims, dem unmittelbaren Vorgesetzten und mit den Kollegen der Klientin am Arbeitsplatz. Da die Einarbeitung hauptsächlich von der Arbeitsassistentin und dem Koch betreut wurde, war der Integrationsberater selbst in die entstehenden Konflikte nicht einbezogen und konnte demzufolge glaubhaft in der Rolle eines Moderators und Mediators des ganzen Prozesses in Erscheinung treten.

Fallbeispiel 2: Psychosoziale Unterstützung (Herr Echs)

Psychosoziale Beratung als Form der arbeitsbegleitenden Unterstützung wird dann notwendig, wenn Schwierigkeiten auftreten, durch welche die soziale Integration am Arbeitsplatz gefährdet ist. Zu nennen sind hier beispielsweise Selbstwertprobleme des Klienten, Angstphänomene, mangelhafte Disziplin, unzureichende Fähigkeiten zur Kooperation, aber auch Vorurteile auf Seiten des betrieblichen Umfelds und Konflikte unter den Kollegen. Der arbeitsbegleitende Unterstützungsbedarf realisiert sich hier als Krisenintervention durch intensive Gespräche mit dem Klienten oder dem Arbeitgeber, durch Entdramatisierung von Auseinandersetzungen, aber auch als Beratung des Arbeitgebers und in Form betrieblicher Konfliktmediation.

Bei Menschen mit psychischen Erkrankungen ist nicht selten eine Vorgehensweise angebracht, die nicht zu sehr in den Arbeitsalltag selbst eingreift und von den Kollegen unbemerkt mehr im Hintergrund abläuft. Denn gerade diese Klienten befürchten, von ihrem betrieblichen Umfeld massiv Vorurteilen und Stigmatisierungen ausgesetzt zu werden. Deshalb hat es sich im Verlauf der Projekte als günstig herausgestellt, Vorgesetzte nur und das unmittelbare Arbeitsumfeld über eine bestehende Behinderung näher zu unterrichten und die übrigen Kolleginnen und Kollegen lediglich in sehr allgemeiner Form von der Erkrankung ins Bild zu setzen. Arbeitsbegleitende Unterstützung erfolgt in solchen Fällen in Form von Beratungsgesprächen, in denen den Klienten Gelegenheit gegeben wird, über ihre Verarbeitung der Arbeitssituation, über Konflikte und Probleme zu reden.

Die Rolle des Fachberaters besteht darin, entsprechende Reflexionsprozesse anzuregen, überzogene Wahrnehmungen an die Realität zurück zu binden und alternative Lösungsformen zwischen Rückzug und Konfrontation anzuregen. Nur in akuten Situationen, zum Beispiel wenn es zu Krankheitsschüben kommt, wird der Fachberater dann im betrieblichen Umfeld tätig.

Im Fall von Herrn Echs, Mitte 30, der an einer „paranoiden Psychose“ erkrankt ist, war es mehrmals Aufgabe der psychosozialen Betreuung, Kündigungen infolge längerer Fehlzeiten zu vermeiden. Vor der vom Integrationsfachdienst vermittelten Stelle hatte Herr Echs noch nie gearbeitet. Nach dem Abitur hatte er ein Biologiestudium aufgenommen, während dessen er aber erstmals psychisch erkrankte. Das Studium musste er daraufhin abbrechen. Auch heute noch trauert er seinem Wunschberuf nach: „Ich träume immer noch davon, Biologie zu studieren.“ Seinen Angaben nach war er während einer neun Jahre lang dauernden Lebensphase, die praktisch von der Krankheit bestimmt war, daran gehindert zu studieren oder sich um einen Beruf zu kümmern. Nachdem er 1995 von einer überbetrieblichen Ausbildung zum Bürokaufmann speziell für psychisch Kranke erfuhr, durchlief er diese Ausbildung. Danach fand er allerdings keine Stelle. Deshalb nahm er Kontakt mit dem IFD auf, der für ihn eine halbjährige Fortbildungsmaßnahme und ein Praktikum in der Verwaltung eines Altenpflegeheims arrangieren konnte.

Von Anfang an gab es an diesem Arbeitsplatz erhebliche Schwierigkeiten, die in der Wahrnehmung von Herrn Echs damit zu tun hatten, dass ihm wichtige Unterlagen und Büromaterialien nicht zur Verfügung standen und er zu sehr auf sich alleine gestellt war. Es kam zu Auseinandersetzungen und Herr Echs wurde krank. Die drohende Auflösung des Arbeitsverhältnisses konnte durch eine Intervention des IFD-Fachberaters verhindert werden. In der Folge wurde eine weitreichende Verschiebung des Aufgabenprofils von Herr Echs vollzogen. Er war nur noch während der Hälfte seiner Arbeitszeit für Büroarbeiten zuständig, und auch dann vor allem für einfachere Arbeiten, in der anderen Hälfte wurde er auf der Station für die Betreuung der Bewohner des Altenheims eingesetzt.

Das neue Tätigkeitsspektrum bietet ihm die – auch von ihm selbst positiv eingeschätzte – Chance, sich zusehends im Umgang mit Menschen zu üben. Zugleich empfindet er gerade diesen Umstand als schwierig, da seiner Aussage nach ein Teil seiner Krankheit gerade darin besteht, dass er Angst vor dem Kontakt und den Ansprüchen anderer Menschen hat: „Ich hab ja noch keine Erfahrung. Das ist ja alles ganz neu für mich. (...) Als ich krank war, war ich neun Jahre lang praktisch in meiner Wohnung eingeschlossen. Ich hab mich nicht mehr rausgetraut, ich konnte nicht mehr rausgehen. Es war wirklich mit seelischen Schmerzen verbunden, wenn ich unter Menschen gegangen bin. Und wieder unter Menschen zu kommen nach neun Jahren und sich da langsam wieder rein zu tasten, da kommen die Belastungen auf einen zu. (...) Ja, und am Anfang konnte ich damit überhaupt nicht umgehen. Da bin ich auch öfters krank geworden und ja, das hängt auch ein bisschen mit meiner Gesundheit zusammen, ja, also dass ich mich wieder an Menschen gewöhnt hab. Und da hat mich der Herr Rudolf (der Fachberater) unterstützt, dass ich dann halt wieder mit da rein geh.“

Die Hilfen, die der Fachberater geben konnte, bestanden, so Herr Echs, vor allem darin, ihm konkrete Vorschläge zu machen, wie er sich bei Schwierigkeiten verhalten könne. Zum anderen bestand ein wesentlicher Teil der Unterstützung in einer offensichtlich als positiv empfundenen Ermutigung und Stärkung des eigenen Selbstwertgefühls, das Herr Echs immer wieder Vertrauen in die eigene berufliche Leistungsfähigkeit gab. Der Fachberater betrachtete es dabei als einen zentralen Teil seiner Aufgabe, seinem Klienten zu einer realitätsangemessenen Selbstwahrnehmung zu verhelfen. Dazu erwiesen sich auch Gruppengespräche mit anderen Menschen mit psychischer Behinderung über berufliche und krankheitsbezogenen Themen als äußerst produktiv. Auf diese Weise konnte eine gegenseitige Unterstützung unter den Betroffenen angeregt werden.

Am Arbeitsplatz wissen die meisten Kollegen nichts von der Krankheit von Herrn Echs: „Wenn's mir dann wirklich schlecht geht, ja, dann meld ich mich krank, ja, und geh zum Arzt. Und die kriegen davon auch nichts mit. Das hab ich denen auch nicht gesagt. Das möchte ich auch nicht sagen, weil ‚psychische Krankheit‘, das wird halt immer nicht so arg akzeptiert.“ Deutlich ist das Bestreben von Herrn Echs, die Krankheit und ihre Folgen, vor allem bei akuten Schüben gleichsam mit sich selbst auszumachen und dafür zu sorgen, dass sie im Arbeitsalltag weitgehend unsichtbar bleibt. Der IFD-Berater konnte dieses Verhalten in Krisenzeiten dem Arbeitgeber gegenüber als einen vergleichsweise günstigen Umstand für den Betrieb darstellen, als eine Form der Rücksicht-

nahme durch Herrn Echs. Zum Zeitpunkt des Interviews hatte sich die Situation am Arbeitsplatz stabilisiert. Herr Echs hat zu Routinen gefunden und es kommt nicht mehr zu dramatischen Konflikten wie in der Anfangsphase. Allerdings ist das Verhältnis von Herrn Echs zu seiner Berufstätigkeit nach wie vor von Ambivalenzen geprägt. Immer wieder fragt er sich: „Warum machst du das alles, das willst du doch eigentlich gar nicht. Und ein andermal komm ich halt gut mit meinen Kollegen zurecht und das läuft gut. Und dann macht mir die Arbeit so richtig Spaß. Also das wechselt immer so, je nach Stimmung.“

Bei Menschen mit psychischer Behinderung besteht nicht selten ein längerfristiger Unterstützungsbedarf, der weit über die Einarbeitungszeit hinaus reicht. Im Fall von Herrn Echs erfolgte nach einer zweijährigen Betreuung durch den Integrationsfachdienst eine Übergabe an den beim selben Träger angesiedelten Berufsbegleitenden Dienst. Allerdings wurde der Wechsel vom IFD zu einem im selben Büro tätigen BBD-Berater von allen Beteiligten als relativ künstlich empfunden. Dem Klienten selbst war dieser Wechsel als solcher nicht plausibel und er empfand es als ausgesprochen negativ, sich nach der langen Phase vertrauensvoller Zusammenarbeit mit dem Mitarbeiter des Integrationsfachdienstes auf eine neue Person einstellen zu müssen. Deshalb wurde der Wechsel in der Betreuung durch gemeinsame Gespräche vorbereitet und vollzogen.

Fallbeispiel 3: Hilfen bei der Kommunikation (Herr Eisenmann)

Bei behinderungsbedingten Einschränkungen des Kommunikationsvermögens, wie sie bei Sinnesbehinderungen zustande kommen, muss die arbeitsbegleitende Unterstützung mit dafür Sorge tragen, dass die erforderlichen technischen Hilfen und eine entsprechende Ausstattung des Arbeitsplatzes gewährleistet sind. Bei einer nur graduellen Einschränkung des Seh- oder Hörvermögens können diese Hilfen in einer prägnanteren Gestaltung bzw. einer Verstärkung akustischer oder optischer Reize liegen. Bei Menschen mit Hörbehinderungen bewirken beispielsweise leistungsfähigere Hörgeräte, Spezialkopfhörer oder Telefonverstärker eine Verbesserung der Situation, bei Menschen mit Sehbehinderungen können verschiedene optische Hilfsmittel wie Lupenbrillen oder Fernrohrbrillen beschafft werden und PCs mit Großbildschirmen, Lesehilfen oder Spezialmonitoren umgerüstet werden. Im Arbeitsumfeld relevante optische Signale müssen möglicherweise auffälliger oder größer gestaltet werden (Beschriftungen, Wegepläne o.ä.). Die optische bzw. akustische Reizaufnahme am Arbeitsplatz bedarf einer Optimierung, beispielsweise durch bessere Ausleuchtung oder – bei Menschen mit Hörbehinderung – durch bessere Ausfilterung von Nebengeräuschen.

Bei gänzlichem Ausfall des Hör- bzw. Sehvermögens müssen Wahrnehmungs- bzw. Kommunikationsalternativen in einem für den sinnesbehinderten Menschen zugänglichen Medium eingerichtet werden. Dies kann bei blinden Menschen etwa durch den Rückgriff auf blindengerechte PCs erfolgen oder allgemeiner: Relevante optische Signale müssen generell durch akustische ersetzt werden. Umgekehrt sind bei gehörlosen Menschen akustische Signale in optische zu übertragen. Beispielsweise lassen sich Klingelzeichen, Alarmsignale u.ä. durch Lichtsignale ersetzen und statt Telefonen Faxgeräte benutzen.

In Abhängigkeit von den Eigenheiten des jeweiligen Arbeitsplatzes und der damit verbundenen kommunikativen Anforderungen können besondere arbeitsplatzbezogene Hilfen für gehörlose Menschen sehr aufwendig sein. Durch die fehlende lautsprachliche Kommunikationsmöglichkeit ist die Verständigungsfähigkeit stark beeinträchtigt. Deshalb sind hier Gebärdendolmetscher unabdingbar, vor allem nach Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses, wenn alle Aspekte des Arbeitsablaufes zu klären sind. Zugleich ist eine Unterstützung und Beratung des kollegialen Umfeldes vonnöten, da für die Alltagsvollzüge praktische Verständigungsroutinen zu entwickeln sind. Sowohl auf Seiten der Menschen mit Sinnesbehinderung als auch bei den anderen Mitarbeitern und Vorgesetzten sind Sensibilität, Interesse am anderen und mitunter auch Phantasie für die Ausbildung von Kommunikationsroutinen erforderlich. Wie sich am Fallbeispiel von Herrn Eisenmann zeigen lässt, kann dies auch für die nicht behinderten Kollegen ein faszinierender Prozess sein. Der IFD-Berater ist in diesem Zusammenhang gefragt, entsprechende Eigenaktivitäten des kollegialen Umfeldes anzuregen und zu bestärken. Als innerbetriebliche Unterstützung („natural supports“) können diese einen wesentlichen Beitrag für eine gelingende berufliche Integration leisten.

Herr Eisenmann, 54 Jahre alt, hat eine Ausbildung im Metallbereich absolviert und war lange Jahre als Maschinenschlosser tätig. Nachdem er wegen des Konkurses seiner alten Firma arbeitslos geworden war, wurde es für ihn aufgrund seiner Behinderung – er ist gehörlos – und seines fortgeschrittenen Alters sehr schwierig, neue Arbeit zu finden. Dem IFD gelang es in einem sehr zeitintensiven und auch wegen der Größe des Betriebs (es handelt sich um eines der größten Unternehmen seiner Art in der Bundesrepublik mit über 16.000 Beschäftigten) organisatorisch äußerst aufwendigen Vermittlungsprozesses, zunächst ein Praktikum und im Anschluss daran eine befristete Anstellung zu erreichen. Die arbeitsbegleitende Unterstützung von Herrn Eisenmann durch den Integrationsfachdienst setzte bereits während des Praktikums ein und reichte bis in die Anfangsphase der Festanstellung hinein.

Neben dem hohen Aufwand für die Vermittlung und die Klärung der Einstellungs- und Weiterbeschäftigungsmodalitäten lag ein Schwerpunkt der Arbeit des Integrationsfachdienstes darauf, die Kommunikationsprobleme von und mit Herrn Eisenmann auf verschiedenen Ebenen anzugehen. Die Fachberaterin selbst konnte sich in Gebärdensprache mit dem Klienten verständigen und stand auch für Routinefragen als Übersetzerin zur Verfügung. Zusätzlich wurde regelmäßig eine professionelle Gebärdendolmetscherin hinzugezogen. Dies war vor allem dann erforderlich, wenn in der ersten Zeit der Einarbeitung komplexe Informationen weiterzugeben waren, die zum Teil auch die Beherrschung expliziten Fachvokabulars erforderten. Dazu gehörten etwa Fragen der Arbeitssicherheit, betriebsärztliche Untersuchungen, arbeitsvertragliche Details oder das Problem, den Klienten mit dem sehr komplizierten Prämien-Entlohnungssystem und dem damit zusammen hängenden Datenerfassungssystem des Betriebs vertraut zu machen. Deshalb war die Gebärdendolmetscherin im ersten Monat dreimal wöchentlich im Betrieb präsent, im weiteren Verlauf einmal pro Woche.

Für den Erfolg der beruflichen und auch sozialen Integration erwies es sich als entscheidend, dass es gelang, für die unmittelbar arbeitsbezogenen Aspekte der Einarbeitung innerbetriebliche Unterstützung zu organisieren. Ein junger Meister, Herr Jacobs, wechselte eigens in die Abteilung von Herrn Eisenmann, um dem neuen Kollegen in der Anfangszeit zur Seite zu stehen. Dieser Mitarbeiter wurde von der IFD-Beraterin über verschiedene Aspekte der Behinderung und des Umgangs mit ihr informiert und sie stand ihm auch bei Rückfragen oder Problemen zur Seite. Herr Jacobs übernahm die anfängliche Einweisung von Herrn Eisenmann in die Örtlichkeiten und in übergeordnete betriebliche Abläufe. Er schildert im Interview, wie er dabei eine zunehmende Sensibilität für die besonderen kommunikativen Anforderungen im Umgang mit gehörlosen Menschen entwickelte: „Gleich zu Anfang hab ich ziemlich schnell festgestellt, dass das Optische schon sehr wichtig ist, also der direkte Kontakt, Zeichensprache und vor allem Körpersprache. Da stand ich z.B. mal mit dem Rücken zu ihm und wollte ihm dann den Sicherheitsplan erklären, wo die Notausgänge sind. Da hat er natürlich nichts gesehen, weil ich ja davor stand. Und er konnte mich auch nicht ansehen. Aber das hab ich dann relativ schnell eigentlich so im Griff gehabt.“

Vor allem aber war Herr Jacobs zuständig für die Einarbeitung des neuen gehörlosen Kollegen an seinem Arbeitsplatz. Dazu arbeitete er in der ersten Zeit mit Herrn Eisenmann mit und verdeutlichte ihm die notwendigen Arbeitsschritte vor allem durch Vormachen und anschließende Rückmeldung. Er berichtet: „Wir haben darauf geachtet, dass wir a) alles abgedeckt haben, was so alltäglich vorkommen kann und b) eine gewisse Wiederholung haben, so dass er schnell merkt, was er machen muss.(...) Wir haben zusammen gearbeitet, ganz klar, ich hab links, er rechts gearbeitet. Und anschließend hat er Sachen alleine gemacht. Die ersten 20, 25 Aufträge hab ich mir anschließend noch mal angeguckt hinterher. Dann war es natürlich öfters so, dass ich gesagt habe: ‚Mensch, ich würde das so nicht abgeben, da müsste man noch mal etwas nacharbeiten oder was verändern.‘ Und es kam natürlich auch Ausschuss vor, aber das passiert jedem. Das ist absolut kein Thema.“

Insgesamt äußert sich Herr Jacobs gleichermaßen überrascht wie beeindruckt darüber, wie reibungslos und zügig die Einarbeitung erfolgen konnte: „Ich hab mich teilweise gewundert, wie schnell er gewisse Dinge fachlich, also handwerklich kann. Also muss ich wirklich sagen, das ging in erster Linie um das Verstehen. Und bei ihm ist, denk ich mal, sehr ausgeprägt: Er möchte keinen Fehler machen. Mehr als Andere. (...) Also ich hab dann schon versucht, ihm klar zu machen, er muss hier nicht, in Anführungszeichen, den ‚Knecht‘ machen und zu allem Ja und Amen sagen. Aber natürlich wird auf Qualität gerade in dieser Branche doch sehr viel Wert gelegt, mehr als vielleicht in anderen Bereichen - und das muss auch so sein.“ Er verhehlt auch nicht, dass der gesamte Prozess der Eingliederung eines gehörlosen Menschen in den Betriebsablauf zusätzlichen

Aufwand mit sich brachte. Diese Belastung konnte aber vor allem durch klare Absprachen und Regelungen im Vorfeld aufgefangen werden: „Da hat's dann schon mal eine Situation gegeben, wo ich dann selber Stress hatte, weil das dann nicht so rund lief. Wir hatten auch Schwierigkeiten gehabt in der Gruppe, wo ich war, und dazu hatte er (Herr Eisenmann) dann noch Dinge und dann kam auch noch die Frau Müller (die IFD-Fachberaterin) an, die wollte auch noch mal ein Wort wechseln. Also ein mal die Woche ist sie dann auch erschienen und das gab dann auch schon mal ein bisschen Stress. Aber insgesamt hat man mir den Rücken absolut frei gehalten. Aber das war im Vorfeld auch schon klar. Also ich hab da gleich gesagt, ich mache es wirklich gerne und gebe mir auch Mühe und möchte auch, dass was dabei rumkommt für ihn. Aber wenn ich da jetzt Stress hab, dass ich da jetzt mit meinen Stunden nicht klar komme, also das geht nicht.“

Fallbeispiel 4: Arbeitsplatzanpassung (Frau Krause)

Unterstützt der Integrationsfachdienst die Arbeitsaufnahme eines Menschen mit Behinderung im Betrieb, so wird der Arbeitgeber in Bezug auf den konkret in Frage kommenden Arbeitsplatz hinsichtlich des Arbeitseinsatzes, der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsplatzanforderungen gezielt beraten. Das Anforderungsprofil des Arbeitsplatzes wird mit dem Leistungsprofil des Klienten verglichen und daraus werden Schlussfolgerungen für die Gestaltung des Arbeitsplatzes gezogen. Es kann dabei nicht darum gehen, Menschen mit Behinderung möglichst reibungslos in bestehende Arbeitsbedingungen einzupassen. Vielmehr muss der Arbeitsplatz dem Leistungsvermögen, aber auch den durch die Behinderung bedingten Einschränkungen des Klienten angepasst sein. Dafür Sorge zu tragen ist ein Hauptanliegen des Integrationsfachdienstes, der sich hier als Mittler zwischen dem Klienten und dem Arbeitgeber sieht und die Belange beider Seiten berücksichtigen muss.

Beispielsweise ist bei Menschen mit schweren Körperbehinderungen oft eine sehr gezielte Auswahl und einzelfallspezifische Ausstattung des Arbeitsplatzes mit technischen Hilfen sowie eine Anpassung von Arbeitsbedingungen notwendig. Vom Fachberater erfordert dies zum einen eine sehr genaue Kenntnis der betrieblichen Abläufe, räumlichen und sonstigen Gegebenheiten, zum anderen das Wissen um die im Laufe des Tages anfallenden Arbeitsschritte. Darüber hinaus stellen sich u.U. erhebliche organisatorische Aufgaben und Anforderungen: So sind eventuell Fachleute für die Anfertigung nötiger Hilfsmittel oder Umbauten einzuschalten, die Finanzierung muss geklärt und mit Leistungsträgern und Arbeitgeber abgestimmt werden.

Am Fall von Frau Krause, einer 34-jährigen Frau mit einer angeborenen cerebralen Bewegungsstörung, die auf einen elektrischen Rollstuhl angewiesen ist, lassen sich all diese Maßnahmen zur Arbeitsplatzanpassung exemplarisch verfolgen. Zudem mussten für sie zusätzlich weitere personelle Hilfen als Fahrdienst und als Toilettenhilfe organisiert werden. Sie benötigt diese Toilettenhilfe zur Kathederisierung, weil sie unterhalb der Brustwirbelsäule völlig gelähmt ist. Zudem ist auch die Bewegungsfähigkeit einer Hand leicht eingeschränkt. Wie bereits dargestellt, hat Frau Krause in einem Berufsbildungswerk eine zweijährige Ausbildung als Bürokraft absolviert, ohne dass dieser Arbeitsbereich ihren eigentlichen Neigungen entsprochen hätte. Aufgrund ihrer Behinderung wurde ihr vielmehr diese Ausbildung nahe gelegt und deshalb wurde sie auch vom IFD in ein Praktikum mit verwaltungsbezogenen Tätigkeiten in einem Pflege- und Seniorenheim vermittelt. Da Frau Krause während der Arbeit dort auch großes Geschick im Umgang mit den Bewohnerinnen und Bewohnern des Heims aufbrachte und ihr kommunikatives Talent bei den Kollegen und der Stationsleitung auf sehr gute Resonanz stieß, wurde sie – entgegen der ursprünglich geplanten Beschäftigung im Verwaltungsbereich – als Stationshilfe mit 25 Stunden pro Woche in eine unbefristete Festanstellung übernommen. Der IFD-Beraterin kam bei der damit verbundenen Arbeitsplatzanpassung eine zentrale Rolle zu. Sie unterstützte die durchgreifende Veränderung des Arbeitsplatzprofils durch entsprechende Gespräche und koordinative Funktionen im betrieblichen Umfeld. So konnte Frau Krause zunehmend Aufgaben der Kontaktpflege zu und zwischen den Bewohnern übernehmen, Freizeitaktivitäten organisieren und zur Gestaltung des Stationslebens beitragen.

Ein wichtiger Bestandteil der Arbeit der IFD-Beraterin war die Organisation der aufwändigen technischen und logistischen Unterstützung des Arbeitsumfeldes und die Sorge für die dafür erforderlichen finanziellen Mittel. Das Ausmaß, in dem der IFD hier zur Arbeitsplatzanpassung beitrug, wird deutlich, wenn man die Gesamtheit der notwendigen Hilfen betrachtet. So war ein Fahrdienst zu organisieren, der Frau Krause morgens um halb elf Uhr zur Arbeit bringt und um 16 Uhr wieder

abholt. Frau Krause erhielt eine ihren Beeinträchtigungen entsprechende PC-Anlage sowie eine geeignete Telefonausstattung. Verschiedene, z.T. sehr phantasievolle Arbeitsplatzhilfen waren zu entwickeln wie z.B. eine Greifzange, mit der Frau Krause etwas vom Boden aufheben kann oder ein Postkorb, der mit dem Rollstuhl zu transportieren ist. Darüber hinaus übernahm der IFD die formale Abwicklung der Beantragung auf Lohnkostenzuschuss und sorgte für die Finanzierung eines PC-Trainings für Frau Krause. All diese Tätigkeiten erfolgten in ständigem Kontakt mit verschiedenen Abteilungen des Arbeitsamtes (Arbeitsvermittlung, technischer Berater, Reha-Berater), mit der Hauptfürsorgestelle, verschiedenen Fahrdiensten, mit Bildungsträgern (wegen der PC-Schulung), Sanitätshäusern und dem Arbeitgeber.

4.2.4.2 Aufwand während der Phase der arbeitsplatzbezogenen und arbeitsplatzbegleitenden Unterstützung

In der Phase der arbeitsbegleitenden bzw. arbeitsplatzbezogenen Betreuung kommt es bezüglich der Intensität der Aktivitäten⁶² in noch prägnanterer Weise zu klientspezifischen und typenspezifischen Unterschieden, als dies bereits bei der Abklärungs- und der Vorbereitungsphase der Fall war.

Intensität arbeitsplatzbezogener und arbeitsbegleitender Unterstützung und Klientenmerkmale

Die **Art der Behinderung** eines Klienten steht in einem Zusammenhang mit dem je unterschiedlichen Aufwand für arbeitsbegleitende Hilfen. Wie in den der Vermittlung vorangehenden Betreuungsphasen sind es Menschen mit psychischer Behinderung, vor allem an Psychosen Erkrankte, für die ein hohes Maß an arbeitsplatzbezogenen und arbeitsbegleitenden Formen der Unterstützung erforderlich ist. Daneben werden Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung und Menschen mit Sinnesbehinderung, hier insbesondere gehörlose Menschen, nach einer Arbeitsaufnahme besonders intensiv betreut. Liegt dagegen bei einem Klienten eine körperliche Behinderung oder organische Erkrankung vor, so sinkt der Unterstützungsbedarf im betrieblichen Zusammenhang auf ein unterdurchschnittliches Niveau (vgl. Abbildung 43).

Korrespondierend mit den unterschiedlichen Arten der Behinderung sind spezifische Beeinträchtigungen **arbeitsrelevanter Kompetenzen** ein Indikator für einen ausgedehnten Bedarf an arbeitsplatzbezogener und arbeitsbegleitender Unterstützung. Je weniger ausgeprägt beispielsweise die Kommunikationsfähigkeit eines Menschen mit Behinderung ist oder je weniger er über Kulturtechniken wie Lesen und Schreiben verfügt, desto mehr steigt die Intensität der Betreuung nach Beginn eines Beschäftigungsverhältnisses an (vgl. Abbildung 44). Einschränkungen dieser Fähigkeiten können vor allem – wenngleich nicht ausschließlich – bei Menschen mit Gehörlosigkeit oder mit kognitiven Beeinträchtigungen beobachtet werden und bedingen einen Betreuungsaufwand, der sich auf personelle oder technische Hilfen zur Kommunikation beziehen kann oder aber darin besteht, im betrieblichen Umfeld kommunikative Routinen zu erarbeiten.

⁶² Auch für die arbeitsplatzbezogenen und arbeitsbegleitenden Aktivitäten der Fachdienste wurde nach dem selben Muster wie für die Abklärung und Vorbereitung ein „Nachbetreuungsindex“ errechnet, in Abhängigkeit von der Anzahl verschiedener Unterstützungsformen (Training on the job, arbeitsbegleitende psychosoziale Beratung, Krisenintervention, Beratung mit Kollegen/Vorgesetzten im Betrieb, Arbeitsassistenten u.a.), der jeweiligen eingeschätzten Bedeutung dieser Unterstützung und der Anzahl von persönlichen Kontakten des Fachberaters mit der Klientin oder dem Klienten.

Abb. 43: Mittlerer Nachbetreuungsindex nach Behinderungsarten
(n = 610)

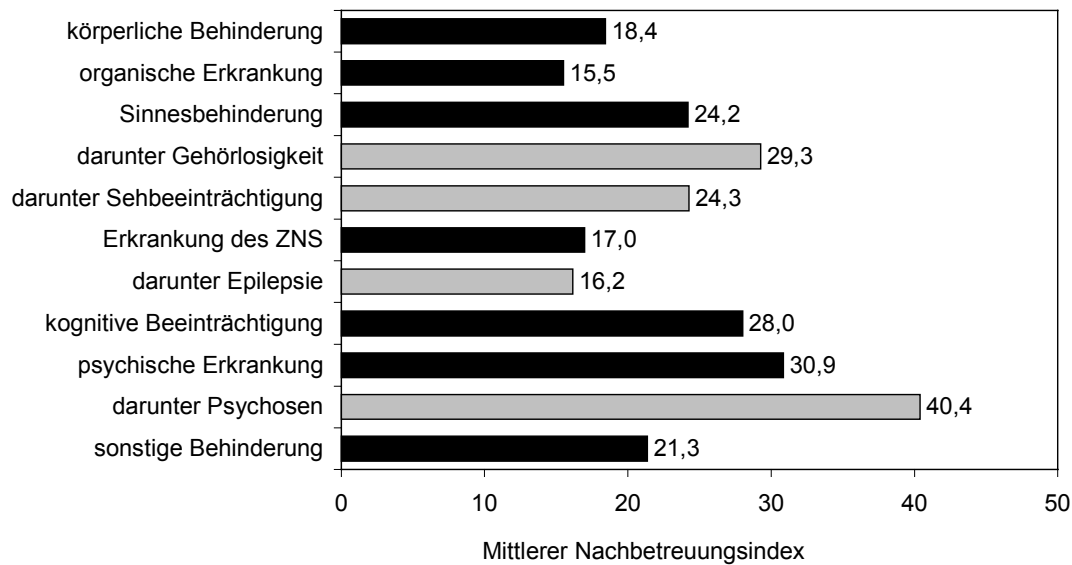
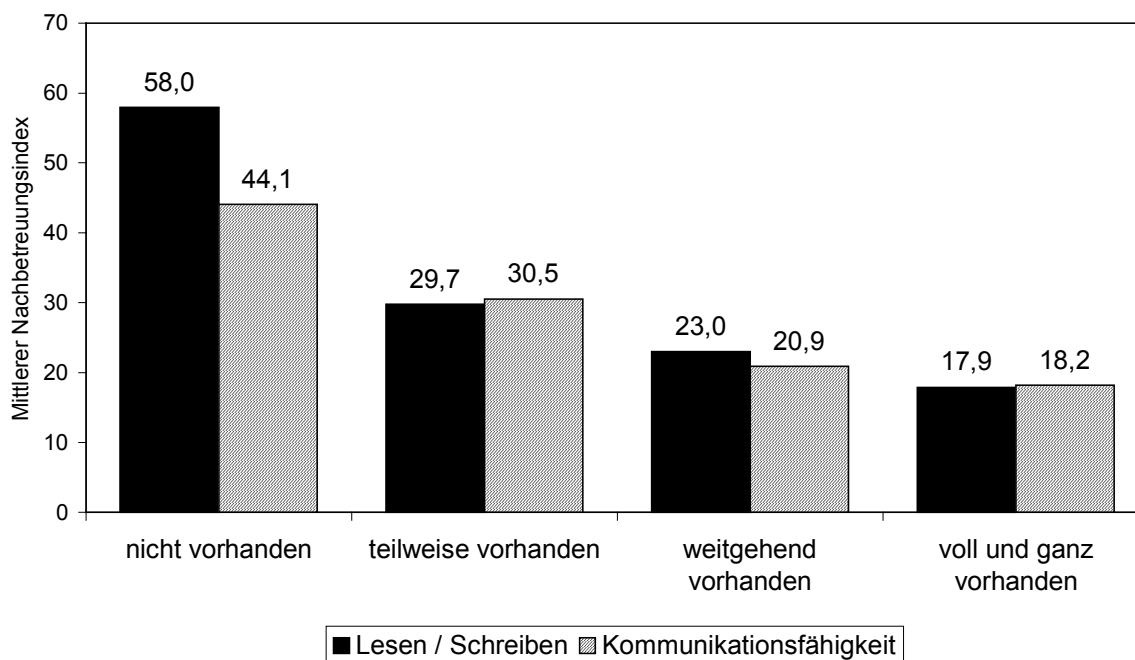


Abb. 44: Mittlerer Nachbetreuungsindex in Abhängigkeit von Lesen / Schreiben und Kommunikationsfähigkeit
(n = 627)



Auch bei Klientinnen und Klienten, die ihre eigenen Stärken oder Schwächen wenig realistisch einschätzen, bei denen psychische Probleme oder Verhaltensauffälligkeiten vorliegen, ist mit einer signifikant höheren Intensität der Betreuung nach einer Vermittlung zu rechnen. Dabei spielen insbesondere Unterstützungsformen wie intensive Beratungsgespräche, die Motivierung von Klienten oder aber Kriseninterventionen im Betrieb eine große Rolle.

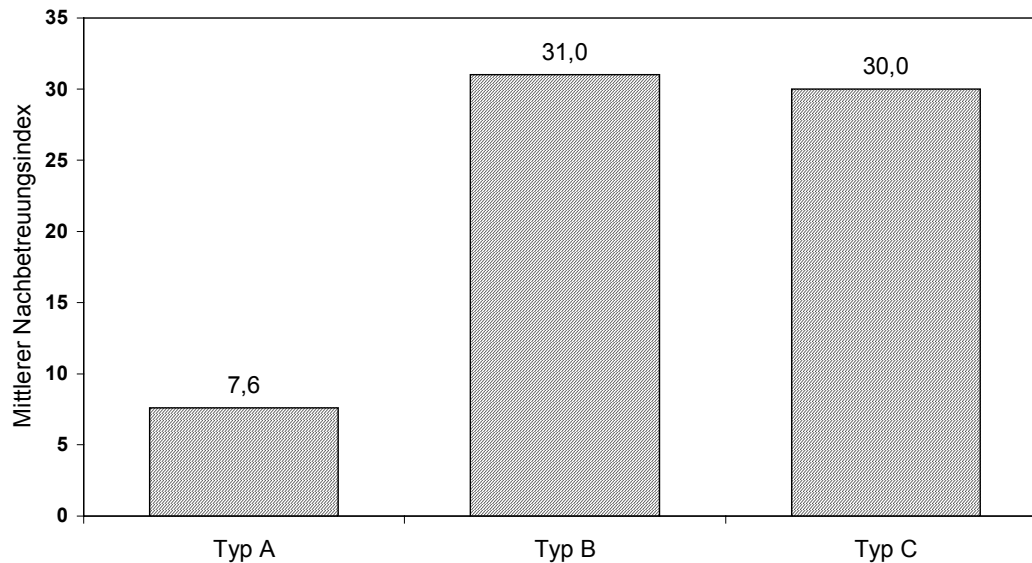
Körperliche Einschränkungen gehen dagegen nur in Einzelfällen, in Zusammenhang mit weiteren Einschränkungen, mit der Notwendigkeit einer intensiveren arbeitsplatzbezogenen/arbeitsbegleitenden Betreuung einher. Es bestätigt sich damit, was sich schon für die Phasen der Vorbereitung und Abklärung abzeichnete: Im Vergleich mit anderen Klientinnen und Klienten ist bei Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen im Durchschnitt eine deutlich geringere Intensität der Betreuung erforderlich. In einer Vielzahl von Interviews mit körperlich behinderten oder organisch erkrankten Männern und Frauen, deren Beeinträchtigung sich aus rheumatische Erkrankungen, Diabetes, Herzinfarkten, Krebsoperationen, Lupus erythematodes, künstlichen Hüftgelenken, leichten Formen halbseitiger Lähmungen, Schädigungen der Wirbelsäule etc. ergab, stellte sich heraus, dass den in aller Regel klar umrissenen Beeinträchtigungen bereits mit der Auswahl eines geeigneten Arbeitsplatzes ohne weiteres Rechnung getragen werden kann. Bei diesen Klientinnen und Klienten entstand deshalb in keiner Phase der Betreuung ein besonderer Unterstützungsbedarf, der über Hilfen bei der Stellensuche und die Absprachen von Fördermitteln hinausging. Wenn in einigen Fällen dennoch eine arbeitsbegleitende Beratung angezeigt war, so deshalb, weil es sich um Klienten ohne vorherige Berufserfahrung handelte und übliche Einarbeitungsprobleme wie z.B. Schwierigkeiten der Arbeitseinteilung, Tendenzen zur Selbstüberforderung oder Differenzen mit Kolleginnen und Kollegen zu thematisieren waren.

Beeinträchtigungen kommunikativer, psychosozialer und kognitiver Kompetenzen stehen dagegen insgesamt in einem eindeutigen statistischen Zusammenhang mit einer hohen Betreuungsintensität. Hier lassen sich arbeitsbezogene Problemlagen in weit geringerem Ausmaß durch die Wahl eines geeigneten Arbeitsumfeldes kompensieren. Die Beeinträchtigungen betreffen Basiskompetenzen, die im Prinzip für die meisten Formen beruflicher Tätigkeit erforderlich sind. Deshalb ist eine sowohl quantitativ als auch qualitativ umfänglichere, kontinuierliche Betreuung notwendig, die ein hohes Maß an arbeitsplatzbezogenen und arbeitsbegleitenden Hilfen einschließt.

Unterschiede zwischen den Typen der Integrationsfachdienste

Der dargestellte Zusammenhang zwischen der Intensität arbeitsplatzbezogener bzw. arbeitsbegleitender Unterstützung und der Art der Behinderung der betreuten Klientinnen und Klienten wirkt sich auf den durchschnittlichen Aufwand aus, der an den einzelnen Standorten für die Nachbetreuung aufgebracht wird. Es ergeben sich signifikante **typenspezifische Unterschiede**: Bei den Klienten arbeitsamtsnaher Dienste (Typ A), unter denen Männer und Frauen mit Körperbehinderungen und organischen Erkrankungen, für die in den meisten Fällen nach einer Vermittlung kaum weitere Betreuung erforderlich ist, grundsätzlich überrepräsentiert sind, trägt dies zu einem außerordentlich niedrigen Nachbetreuungsindex bei (vgl. Abbildung 45). Anders dagegen arbeitsamtsabhängige Dienste (Typ B) und relativ autonome Dienste (Typ C): Hier ist ein bedeutend höherer Aufwand für die arbeitsplatzbezogenen und arbeitsbegleitenden Hilfen erforderlich.

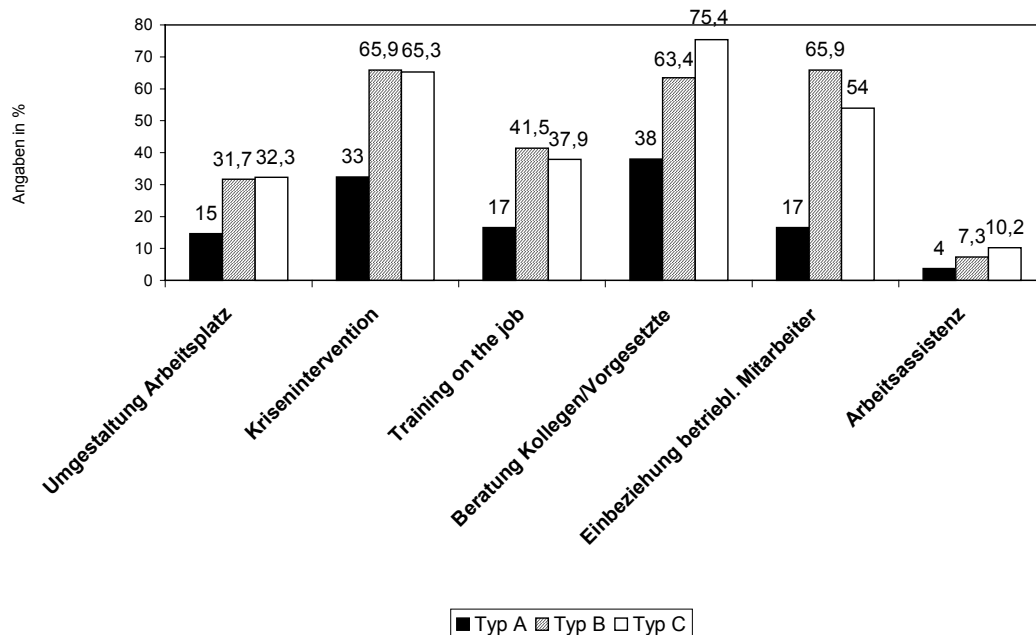
Abb. 45: Mittlerer Nachbetreuungsindex nach Typen der IFD
(n = 488)



Die Unterschiede zwischen den Typen der Integrationsfachdienste dokumentieren sich auch beim Umfang der Beratungs- und Unterstützungsleistungen, die arbeitsbegleitend erfolgen (Abbildung 46). Besonders deutlich – und durchweg statistisch signifikant ($p < 0.01$) – sind folgende Unterschiede:

- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Dienste vom Typ A sind lediglich bei 14,7 % der von ihnen vermittelten Klienten an einer Umgestaltung des Arbeitsplatzes beteiligt. Bei den arbeitsamtsabhängigen und relativ autonomen Diensten liegt dieser Anteil mit jeweils rund 32 % mehr als doppelt so hoch.
- In Kriseninterventionen am Arbeitsplatz kommt es bei arbeitsamtsnahen Diensten in 32,7 % der Fälle, Dienste vom Typ B und vom Typ C sind hier bei rund zwei Dritteln ihrer Klienten aktiv.
- „Training on the job“ nennen Dienste vom Typ A für 16,7 % ihrer Klienten, bei Diensten vom Typ B (mit 41,5 %) und Diensten vom Typ C (37,9 %) liegt dieser Anteil wiederum mehr als doppelt so hoch.
- Kollegen und Vorgesetzte eines Klienten werden bei Diensten vom Typ A in 38,3 % der Fälle beraten, bei Diensten vom Typ B dagegen in 63,4 % und bei Diensten vom Typ C in 75,4 % der Fälle.
- Um eine Einbeziehung von Mitarbeitern der Betriebe zur Unterstützung der vermittelten Klientinnen und Klienten als eine Art Pate oder im Rahmen des "natural support", also der innerbetrieblichen Unterstützung vermittelter Menschen mit Behinderung, bemühen sich Dienste vom Typ A für 16,6 % der von ihnen betreuten Männer und Frauen. Bei Diensten vom Typ B gilt dies für 65,9 % und bei Diensten vom Typ C für 54 % der Vermittelten.

Abb. 46: Formen arbeitsplatzbezogener bzw. arbeitsbegleitender Unterstützung nach Typen der Integrationsfachdienste (n = 486)



Aus der Größenordnung und Prägnanz der Unterschiede lässt sich ersehen, dass gerade der Stellenwert der sog. „Nachbetreuung“, die im Prinzip ja ein Kernelement des Konzeptes „Integrationsfachdienst“ ausmacht, das jeweilige professionelle Profil der unterschiedlichen Typen der Dienste entscheidend prägt.

Für die Klientinnen und Klienten **arbeitsamtsnaher Dienste** stellt sich die Notwendigkeit zur Unterstützung nach erfolgter Vermittlung offensichtlich in vielen Fällen nicht oder nur in vermindertem Umfang. Dienste vom Typ A, die aufgrund der großen Zahl der von ihnen betreuten Schwerbehinderten den Aufwand für jeden Einzelfall ohnehin minimieren müssen, konzentrieren ihre Arbeit also sehr stark auf die Phasen bis zur Vermittlung. Danach kann nur noch ein kleiner Teil der Klienten weiter unterstützt werden.

Das Leistungsprofil der **arbeitsamtsabhängigen Dienste** (Typ B) ist dadurch charakterisiert, dass in den Phasen der Abklärung und Vorbereitung – auf den Durchschnitt gesehen – eine vergleichsweise niedrige Betreuungsintensität zu verzeichnen ist, in der Phase arbeitsplatzbezogener und arbeitsbegleitender Unterstützung dagegen für die vermittelten Männer und Frauen der höchste Betreuungsaufwand betreiben wird. Dieser Umstand erklärt sich dadurch, dass sich die Nachbetreuung ausschließlich auf vermittelte Klienten konzentriert, die gerade bei Diensten vom Typ B in hohem Maße zur Gruppe der "schwierigen Klienten" zu rechnen sind und deshalb ein hohes Maß an Hilfe erfordern. Diejenigen Betreuungsfälle, deren Unterstützung sich lediglich im Rahmen sporadischer Termine realisiert, also wenig betreuungsintensiv verläuft, können in der Regel nicht vermittelt werden.

Wie bereits bei allen vorangegangenen Phasen der Betreuung sind **relativ autonome Dienste** insgesamt durch eine hohe Intensität der arbeitsplatzbezogenen und arbeitsbegleitenden Unterstützung sowohl der Klienten als auch der einstellenden Betriebe gekennzeichnet. Die spezifischere Klientel dieser Dienste benötigt im Prozess der beruflichen Integration in vielen Fällen ein hohes Maß an Hilfen und deshalb gehört es auch in charakteristischer Weise zum Leistungsprofil dieser Dienste, ein differenziertes und umfangreiches Unterstützungsangebot vorzuhalten und einzelfallspezifisch umzusetzen.

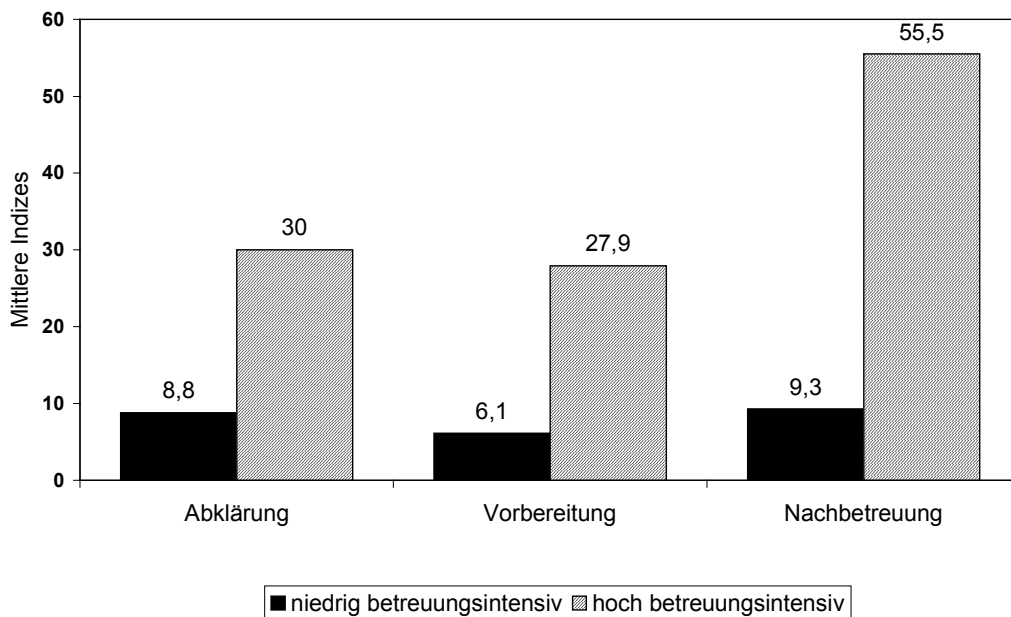
4.3 Arbeitsweise und Typologie der Standorte

Die bisherigen Ausführungen über die Klientenstruktur und die Arbeitsweise der unterschiedlichen Typen der Integrationsfachdienste lassen sich – unter Einbeziehung weiterer statistischer Analysen – in vier zentralen Aspekten zusammenfassen:

1. **Der Aufwand, der für die erfolgreiche berufliche Integration eines Klienten erforderlich ist, unterscheidet sich zum Teil beträchtlich: In rund einem Viertel aller Fälle ist mit einer hohen Betreuungsintensität zu rechnen, drei Viertel aller Fälle können mit einem vergleichsweise niedrigeren Betreuungsaufwand eingegliedert werden.**

Eine zusammenfassende Analyse der Betreuungsintensität während der Abklärungs-, Vorbereitungs- und Nachbetreuungsphase⁶³ legt eine Einteilung der Fälle in "hoch" und "niedrig" betreuungsintensiv nahe. Dabei unterscheiden sich, wie Abbildung 47 entnommen werden kann, die der Einteilung zugrunde liegenden Indices signifikant. Der Mittelwert für die als "niedrig betreuungsintensiv" klassifizierten Integrationsverläufe liegt in den drei untersuchten Phasen zwischen 6,1 und 9,3, diejenigen für "hoch betreuungsintensiv" Verläufe dagegen zwischen 27,9 und 55,5. Es sei an dieser Stelle noch einmal darauf verwiesen, dass hier nicht die Werte an sich, sondern ihre *Unterschiede* aussagefähig sind.

Abb. 47: Betreuungsintensität vermittelter Klientinnen und Klienten nach Phasen
(n = 641)



⁶³ Mit Hilfe einer so genannten Clusteranalyse wurden die dokumentierten Fälle nach dem Grad ihrer Ähnlichkeit bezüglich Abklärungs-, Vorbereitungs- und Nachbetreuungsindex sukzessive in Gruppen zusammen gefasst. Eingesetzt wurde eine so genannte „hierarchische Cluster-Analyse“ nach dem Ward-Verfahren. Als Distanzmaß wurde auf quadrierte euklidische Distanzen zurückgegriffen. Die drei Index-Variablen wurden - wegen der unterschiedlichen Maxima - vorher standardisiert. Im vorliegenden Fall hat sich eine Zweigruppenlösung unter inhaltlichen Gesichtspunkten als am aussagekräftigsten erwiesen. Damit erfolgt bewusst eine Polarisierung der dokumentierten Fälle, denn eine anfangs gewählte Dreierlösung mit einer Gruppe „mittlerer Intensität“ erwies sich nach der Prüfung weiterer inhaltlicher Merkmale als nicht trennscharf genug.

Unter Zugrundelegung der dargestellten Klassifikationskriterien ergibt sich:

- ein Viertel der von den Bundesmodellprojekten vermittelten Männer und Frauen mit Behinderung muss als „hoch betreuungsintensive Fälle“ angesehen werden (25,4 %),
- rund drei Viertel der vermittelten Fälle (74,6 %) können als „niedrig betreuungsintensiv“ gelten.

2. Die Arbeitsweise der Integrationsfachdienste unterscheidet sich bei betreuungsintensiven Fällen substantiell von der bei weniger betreuungsintensiven Fällen. Vor allem die Anzahl der persönlichen Klienten- und Betriebskontakte sowie die Anzahl der eingesetzten Unterstützungs- und Beratungsmaßnahmen sind bei den betreuungsintensiveren Klienten deutlich höher.

Besonders markante und trennscharfe Unterschiede ($p < 0.001$) zwischen den beiden Klientengruppen bestehen bezüglich der Häufigkeit der Kontakte. Während eines halben Jahres kommt es bei den niedrig betreuungsintensiven Fällen durchschnittlich zu 4-5 persönlichen Kontakten zwischen Klient und Mitarbeitern des IFD und zu 2-3 persönlichen Kontakten zwischen IFD und Betrieben. Bei den hoch betreuungsintensiven Fällen dagegen sieht der Fachberater den Klienten 13-14 mal und er ist zugleich 8-9 mal persönlich im Betrieb anwesend. Weiterhin bestehen große Unterschiede bei allen Formen der arbeitsbegleitenden Unterstützung, der betriebsbezogenen Aktivitäten sowie der vorbereitenden Maßnahmen wie Kompetenztraining, Praktika, Trainingsmaßnahmen etc. Betreuungsentensive Fallverläufe sind jeweils durch eine deutlich intensivere Ausschöpfung und vielfältigere Kombination der entsprechenden Unterstützungsleistungen gekennzeichnet.

Der **idealtypische Verlauf der beruflichen Integration bei den betreuungsintensiven Fällen** lässt sich demnach wie folgt charakterisieren: Am Anfang der Betreuung steht eine vier bis fünf Gesprächstermine dauernde Beratungsphase, in der eine umfassende Abklärung der Kompetenzen, Beeinträchtigungen, beruflichen Neigungen und Perspektiven des Klienten ebenso stattfindet wie eine Auseinandersetzung mit seiner Motivationslage und gegebenenfalls seiner persönlichen und sozioökonomischen Situation. Dies geschieht unter Kontaktnahme mit dem persönlichen Umfeld des Klienten und unter Einbeziehung externer fachlicher Gutachten. Nach der Erteilung eines Betreuungsauftrages werden neben den auf den Bewerbungsprozess bezogenen Aktivitäten wie der Zusammenstellung von Bewerbungsunterlagen und der Vorbereitung auf die Bewerbungssituation je nach den Gegebenheiten des Einzelfalls spezifische Formen des Trainings bzw. der Erweiterung sozialer, kommunikativer oder arbeitsbezogener Kompetenzen eingeschaltet. Möglicherweise sind in Zusammenhang mit der Arbeitsaufnahme stehende psychosoziale Probleme zu thematisieren und Lösungsansätze zu suchen, eventuell durch Einbeziehung anderer Dienste wie Schuldnerberatung o.ä. Der Klient wird in der Regel zum Vorstellungsgespräch begleitet und findet den Einstieg in ein Arbeitsverhältnis durch ein Praktikum oder eine Trainingsmaßnahme. Kommt es zum Abschluss eines Arbeitsvertrags, so berät der Integrationsfachdienst den Betrieb bezüglich möglicher Fördermittel und unterstützt ihn bei der Beantragung. Sowohl an den Betrieb als auch an den Klienten richten sich arbeitsplatzbezogene und arbeitsbegleitende Unterstützungsangebote. Je nach Art der Behinderung des vermittelten Klienten und anderen Bedingungen des Einzelfalls ist eventuell eine Anpassung von Arbeitsabläufen, die Bereitstellung technischer Hilfen, Unterstützung bei der Einarbeitung oder eine begleitende psychosoziale Beratung erforderlich. Dabei bestehen regelmäßige Kontakte zum betrieblichen Umfeld: Kolleginnen und Kollegen des Klienten werden durch den IFD beraten und in die innerbetriebliche Unterstützung der beruflichen Eingliederung einbezogen. Bei Problemen, Konflikten oder Krisensituationen steht der Integrationsfachdienst als Ansprechpartner für beide Seiten zur Verfügung.

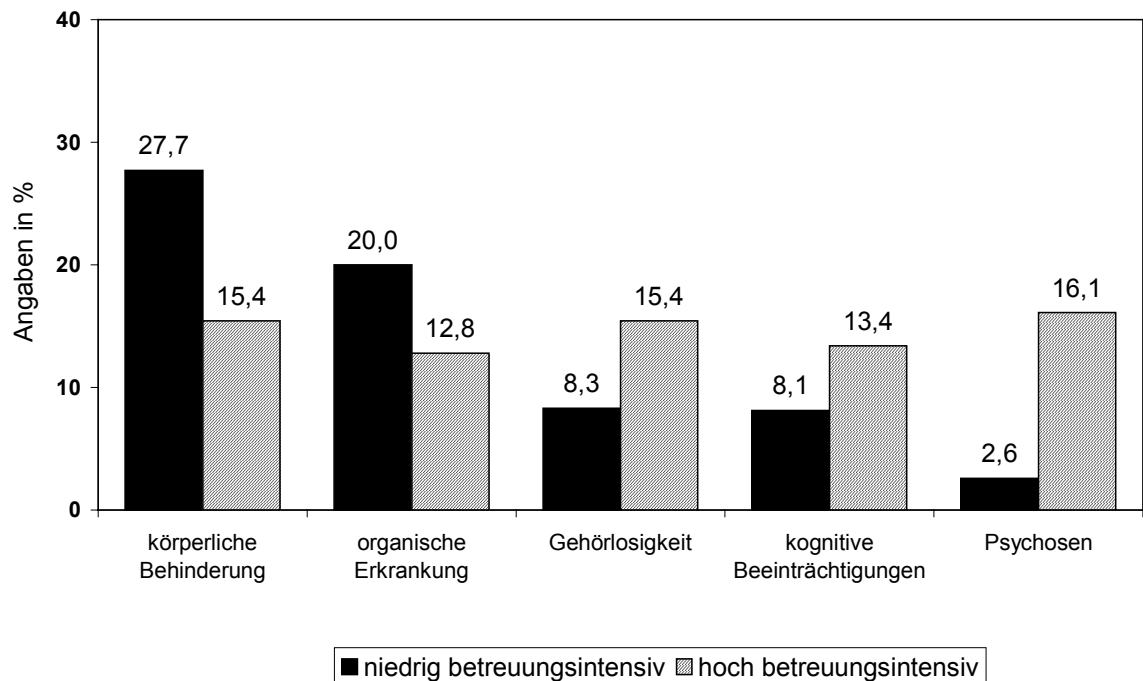
Als **typische Konstellation für den Verlauf der Betreuung bei wenig betreuungsintensiven Fällen** kann das Vorliegen einer relativ klar umgrenzten körperlichen Behinderung oder organischen Erkrankung bei den Klienten gelten. Es findet keine umfängliche Abklärung statt und die Vorbereitungsphase dient hauptsächlich zur Unterstützung bei der Zusammenstellung der Bewerbungsunterlagen und eventuell der Ermutigung und Beratung bezüglich der Bewerbungsstrategien und der Bewältigung des Vorstellungsgesprächs. Häufig tritt danach eine Pause in der Betreuung ein und der IFD meldet sich erst dann bei dem Klienten, wenn er ein geeignetes Stellenangebot hat. In vielen Fällen bewirbt sich der Klient unabhängig davon selbst. Der Fachberater setzt sich meist zeitnah zum Bewerbungsgespräch mit dem Betrieb in Verbindung, um die Vermittlung zu unterstützen bzw. über Lohnkostenzuschüsse zu informieren. Wenn eine arbeitsplatzbezogene Unterstützung überhaupt erforderlich ist, so beschränkt sie sich beispielsweise auf Hilfestellungen bei der Beschaffung bzw. Beantragung technischer Hilfen oder von Fördermitteln. Veränderungen des Arbeitsplatzprofils und die Neugestaltung von Arbeitsabläufen sind in der Regel nicht notwendig. Die weitergehende Nachbetreuung erfolgt überwiegend in Form gelegentlicher telefonischer Nachfragen und besteht im Angebot des Fachberaters bzw. der Fachberaterin an Klient und Arbeitgeber, bei Problemen zur Verfügung zu stehen.⁶⁴

3. Unter den hoch betreuungsintensiven Klienten finden sich statistisch signifikant mehr Menschen mit Sinnesbehinderungen (insbesondere mit Gehörlosigkeit), mit kognitiven Beeinträchtigungen und mit psychischen Erkrankungen (insbesondere Psychosen), dagegen weniger Menschen mit Körperbehinderungen und organischen Erkrankungen.

Abbildung 48 zeigt das Profil der Behinderungsformen, bei denen es zu signifikanten Unterschieden in den Anteilen bei den hochbetreuungsintensiven Fällen einerseits und bei den niedrig betreuungsintensiven Fällen andererseits kommt. Bei den niedrig betreuungsintensiven Fällen finden sich demnach besonders hohe Anteile von Menschen mit körperlichen Behinderungen und organischen Erkrankungen. Unter den hoch betreuungsintensiven Fällen dagegen besonders hohe Anteile von Menschen mit Gehörlosigkeit, Psychosen und kognitiven Beeinträchtigungen. Bezüglich der hier nicht genannten Behinderungen: Einschränkung des Sehvermögens, Hörbehinderungen (Schwerhörigkeit), Erkrankungen des ZNS (einschließlich Epilepsie) und sonstige Behinderungen ergeben sich keine signifikanten Unterschiede. Hier sind die Anteile in etwa gleich.

⁶⁴ Eine zugespitzte Beschreibung von Fallverläufen mit extrem niedriger Betreuungsintensität stammt aus einem Interview mit der Mitarbeiterin eines Dienstes vom Typ A. Sie sich bezieht auf ein *besonders* unkompliziertes Segment ihrer Klientel: „Es gibt Leute, die kommen hier her und dann sehe ich, da häng ich mich jetzt im Vordergrund gar nicht rein, sondern bleibe im Hintergrund. Da setzen wir uns hin, machen erst mal eine Bewerbungsmappe. Wenn das alles da ist (...), dann gehen wir gucken, ob es eine Stelle gibt fragen nach Kontakten, die wir haben. Morgen ist das Vorstellungsgespräch und in vierzehn Tagen fangen die an zu arbeiten. Dann kann's das auch gewesen sein. Und dann sagen die Leute: ‚Vielen Dank, schön, dass sie mir geholfen haben.‘ Dann sag ich: ‚Sie wissen, Sie können sich jederzeit, wenn's Probleme gibt, an uns wenden!‘ Und dann ist das so.“

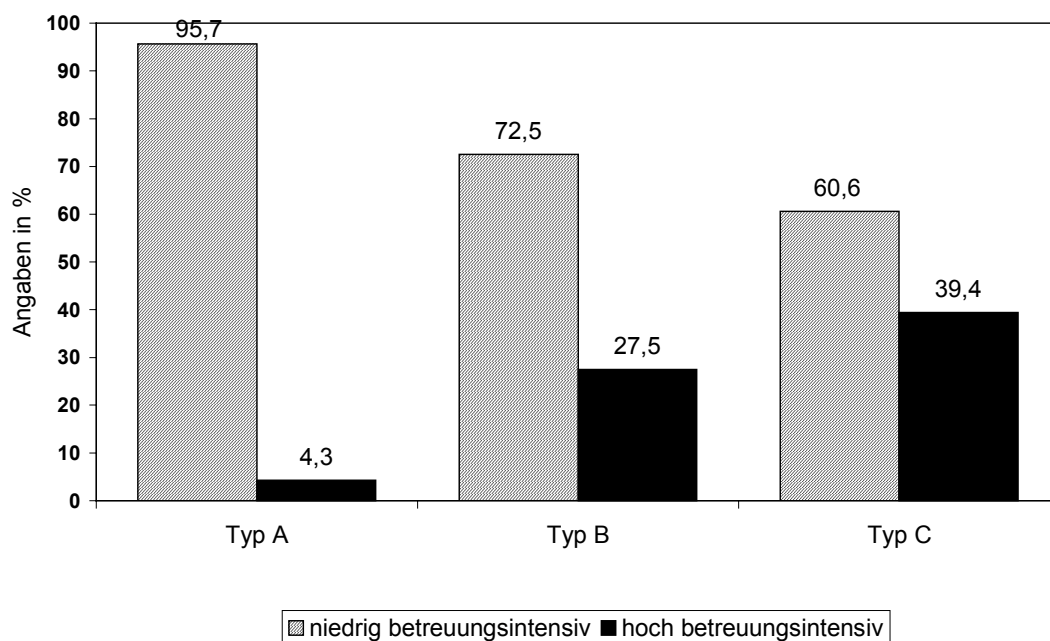
Abb. 48: Anteile hoch bzw. niedrig betreuungsintensiver Fälle und Arten der Behinderung
(n = 608)



4. Die einzelnen Typen der Integrationsfachdienste unterscheiden sich beträchtlich im Ausmaß, in dem sich hoch betreuungsintensive Schwerbehinderte unter ihrer Klientel finden. Arbeitsamtsnahe Integrationsfachdienste (Typ A) betreuen nur einen sehr geringen Anteil von Klienten, deren berufliche Integration mit einem hohen Aufwand verknüpft ist. Arbeitsamtsabhängige Dienste (Typ B) und relativ autonome Dienste (Typ C) verzeichnen dagegen signifikant höhere Anteile betreuungsintensiver Fallverläufe.

Durchschnittlich nur 4,3 % der Klienten von Diensten des Typs A zählen nach den hier verwendeten Kriterien zu den hoch betreuungsintensiven Fällen (vgl. Abbildung 49). Betrachtet man die einzelnen Standorte, so finden sich beispielsweise bei Diensten in Bayern größere Anteile an hoch betreuungsintensiver Klientinnen und Klienten, aber auch dabei wird ein Maximalwert von 17 % nicht überschritten. Arbeitsamtsabhängige Dienste (Typ B) und relativ autonome Dienste (Typ C) betreuen dagegen mit durchschnittlich 27,5 % bzw. 39,4 % jeweils einen beträchtlich größeren Anteil von Klienten, die als hoch betreuungsintensiv einzuschätzen sind. Auch hier kommt es im Einzelnen zu Abweichungen von diesem Durchschnittswert, dennoch liegt der Anteil der Schwerbehinderten, deren Betreuung einen hohen Aufwand erfordert, bei allen Diensten vom Typ C über 30 %. Besonders hohe Anteile solcher Klienten weisen die Modellprojekte in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen mit 56,4 % bzw. 61,5 % auf. Dies steht ganz offensichtlich in Zusammenhang mit dem Schwerpunkt, den diese Dienste auf die berufliche Integration von Menschen mit psychischer Behinderung (Baden-Württemberg) bzw. kognitiver Beeinträchtigung (Nordrhein-Westfalen) gelegt haben.

Abb. 49: Anteile hoch und niedrig betreuungsintensiver Klienten nach Typen der Integrationsfachdienste
(n = 486)



Zusammenfassende Überlegungen

Die dargestellten Ergebnisse geben Anlass zu einigen grundsätzlichen Überlegungen. Die Fördergrundsätze definieren als Zielgruppe der Integrationsfachdienste Schwerbehinderte "mit einem besonderen Bedarf an arbeits- und berufsbegleitenden Betreuung". Die Untersuchung der Arbeitsweise der Dienste und die Daten zur Betreuungsintensität legen vor diesem Hintergrund den Schluss nahe, dass insbesondere die Dienste vom Typ A, möglicherweise auch die Bundesmodellprojekte in ihrer Gesamtheit, die eigentlich intendierte Klientel nur zum Teil erreichen. Selbst wenn die hier verwendeten – und statistisch gut abgesicherten – Kriterien zur Unterscheidung hoch und niedrig betreuungsintensiver Fälle zu Gunsten einer freizügigeren Bewertung der Betreuungsintensität verändert würden, würde sich lediglich eine graduelle Verschiebung der unterschiedlichen Anteile ergeben. Auch dann steht aber außer Frage, dass zur Klientel der Bundesmodellprojekte eine große Zahl von schwerbehinderten Frauen und Männern zählt, bei denen das Kriterium des "besonders hohen Betreuungs- und Unterstützungsbedarfs" nicht erfüllt ist. Sicher wird in der Praxis jeder Integrationsfachdienst – schon aus Kapazitätsgründen – immer auch einen gewissen Anteil weniger betreuungsintensiver Fälle zu seinen Klienten zählen. Ob das Verhältnis von hoch zu niedrig betreuungsintensiven Fällen wie bei den Diensten vom Typ C bei 40:60 liegen sollte oder eher bei 50:50 oder 30:70, ist prinzipiell eine Ermessensentscheidung. Dass allerdings die Proportionen bei einem Verhältnis von 5:95, wie dies im Durchschnitt der Dienste vom Typ A zu beobachten ist, deutlich verzerrt sind, dürfte angesichts der in den Fördergrundsätzen formulierten Ziel- und Funktionsbestimmung von Integrationsfachdiensten unstrittig sein.

Zwar lässt sich nicht ausschließen, dass in Einzelfällen Betreuungsbedarf und faktische Betreuungsintensität auseinander klaffen, dass beispielsweise Dienste vom Typ A zu wenig betreuen, wo faktisch ein hoher Betreuungsbedarf besteht, und dass Dienste vom Typ C in einem Ausmaß betreuen, wie dies im konkreten Fall gar nicht erforderlich ist. Dies im Einzelnen abschätzen zu können, würde voraussetzen, dass die Dimension „Betreuungsbedarf“ über die verschiedenen Arten der Behinderung hinweg quantitativ operationali-

sierbar ist. Dies ist schon deswegen nicht möglich, weil der Betreuungsbedarf hochgradig einzelfallabhängig ist und v.a. nicht nur an personenspezifischen Merkmalen festzumachen ist. Er steht immer auch in einem engen Zusammenhang mit dem jeweiligen Kontext, in dem eine berufliche Integration erfolgt. Wie die regionalen infrastrukturellen Bedingungen aussehen, wie sich die aktuelle Arbeitsmarktsituation darstellt oder welche Gegebenheiten an einem betrieblichen Arbeitsplatz zu berücksichtigen sind, all dies beeinflusst substantiell die Höhe des Betreuungsbedarfs. Insgesamt legen jedoch die geschilderten Zusammenhänge zwischen den Arten der Behinderung und den Formen der Beeinträchtigung auf der einen Seite und der Arbeitsweise der Dienste und der Betreuungsintensität auf der anderen Seite sowie die ebenfalls in Betracht gezogenen qualitativen Befunde nahe, dass die Arbeitsweise der Dienste weithin adäquat auf den jeweiligen klientspezifischen Betreuungsbedarf ausgerichtet ist.

Insgesamt werden zwei Sachverhalte sichtbar:

- Von den Bundesmodellprojekten wird eine größere Zahl von Klientinnen und Klienten betreut, die selbst bei großzügiger Betrachtung nicht zur Zielgruppe von Integrationsfachdiensten zu rechnen sind, wie sie in den Fördergrundsätzen definiert ist. Der Zugangsmodus der Dienste weist in der Praxis eine zu geringe Selektivität insbesondere in Bezug auf Männer und Frauen mit körperlichen Behinderungen bzw. organischen Erkrankungen auf. Für einen wesentlichen Teil dieser von den Bundesmodellprojekten betreuten Klienten ist das spezifische Angebot eines Integrationsfachdienstes, das durch die Verknüpfung von vermittlungs- und arbeitsbegleitenden Funktionen gekennzeichnet ist, offensichtlich nicht wirklich erforderlich. Es ist nicht erkennbar, inwiefern eine Vielzahl dieser Klienten für eine erfolgreiche und nachhaltige berufliche Integration Unterstützungsangebote benötigt, die über die fachliche und gesetzliche Zuständigkeit eines Schwerbehindertenvermittlers der Arbeitsverwaltung hinaus gehen. Die in den Fördergrundsätzen formulierten Kriterien zur Definition der Zielgruppe von Integrationsfachdiensten haben sich prinzipiell als stimmig erwiesen: Eine engere Orientierung daran hat – so zeigen die vorliegenden Ergebnisse – die Auswahl von Klientinnen und Klienten zur Folge, bei denen in der Tat ein hoher Betreuungsbedarf besteht und die ohne eine Unterstützung durch den IFD mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht in ein Arbeitsverhältnis vermittelt werden können. Es kann von daher nicht als sinnvoll erachtet werden, wenn die Klientenstruktur von Integrationsfachdiensten eine Art repräsentative Stichprobe der Gesamtheit (schwer-)behinderter Menschen ist. Eine enger an den Kriterien der Fördergrundsätze orientierten Auswahlpraxis hätte demgegenüber zur Folge, dass sich unter den Klienten der Integrationsfachdienste die Anteile von Menschen mit Sinnesbehinderungen, insbesondere mit Gehörlosigkeit, von Klienten mit psychischen Erkrankungen und mit kognitiven Beeinträchtigungen erhöhen.
- Ungeachtet dieser Einwände lässt sich ebenso festhalten: Der behinderungsübergreifende Ansatz der Bundesmodellprojekte hat sich grundsätzlich als sinnvoll erwiesen. Es ist nicht zu bezweifeln, dass sich bei Menschen mit allen Arten von Behinderung besonders betreuungsintensive Fallverläufe ergeben können. Dies gilt auch bei Menschen mit körperlichen Behinderungen und organischen Erkrankungen, nur eben in relativen Anteilen, die sich von den bisher bei den Bundesmodellprojekten – insbesondere bei Diensten vom Typ A – vorfindbaren deutlich unterscheiden. Nicht nur die Betreuung durch einen Integrationsfachdienst, sondern bereits der Zugang zu dieser Einrichtung muss deshalb in hohem Maß an Bedingungen des Einzelfalles orientiert sein und durch verbindliche professionelle Standards geregelt werden, um die vorgesehene Zielgruppe mit angemessenem Umfang zu erreichen. Bei einer zu einseitigen Beschränkung auf den Zugangsweg „Arbeitsamt“ und dem derzeit in der Praxis weithin dominierenden Zuweisungs- bzw. Beauftragungsmodus ist dies unverkennbar nicht der Fall.

5 Betriebe, Arbeitsverhältnisse und die Situation der vermittelten Klienten am Arbeitsplatz

Die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung hängt zentral von der Bereitschaft der Betriebe ab, Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen. Wie Analysen der Arbeitssituation Schwerbehinderter immer wieder zeigen, kann von einer solchen Bereitschaft – abhängig von konjunkturellen und strukturellen Entwicklungen des Arbeitsmarktes – nicht per se ausgegangen werden. So hält der Jahresbericht der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen 2000/2001 (2001, 8) fest: „Von 187.437 beschäftigungspflichtigen Arbeitgebern kamen 76 % aller Arbeitgeber – mit 85 Prozent aller Arbeitsplätze – ihrer Beschäftigungspflicht nicht oder nicht in vollem Umfange nach.“ Es gehört deshalb zu den zentralen Aufgaben des Integrationsfachdienstes, Betriebe ausfindig zu machen, die bereit sind, Menschen mit Behinderung zu beschäftigen und deren Einstellungsbereitschaft zu entwickeln und zu fördern.

5.1 Merkmale der einstellenden Betriebe

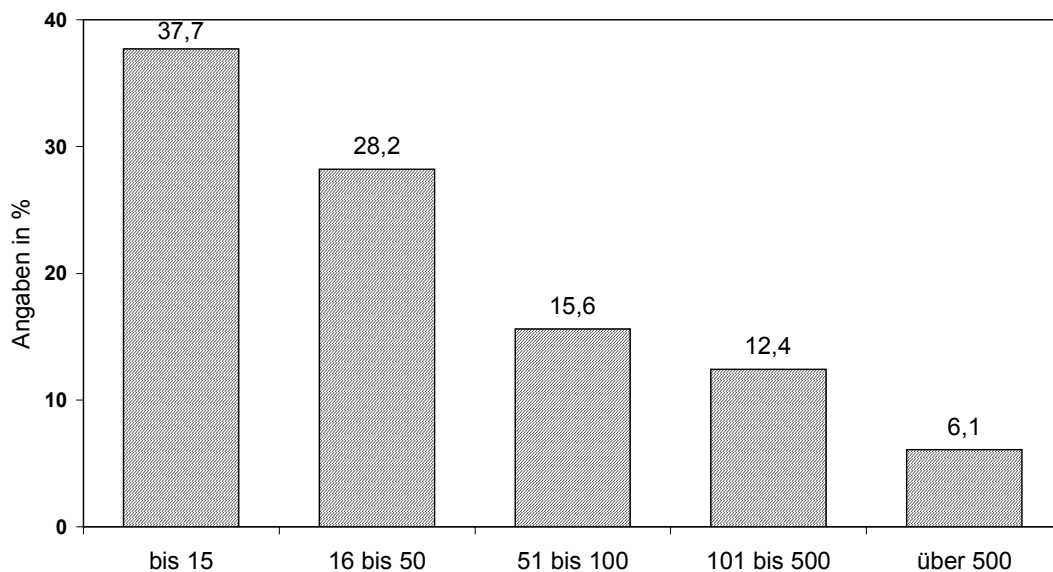
Betriebsgröße

Zahlreiche Untersuchungen zur beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung belegen übereinstimmend, dass es vor allem kleine und mittlere Betriebe sind, die Schwerbehinderte beschäftigen. In der Studie von TROST/SCHÜLLER zur beruflichen Integration von Menschen mit geistiger Behinderung ergab sich z.B. unter den einstellenden Betrieben ein Anteil von 26,5 % mit maximal 15 Beschäftigten sowie von 40,2 % mit bis zu 50 Beschäftigten (vgl. TROST/SCHÜLLER 1992, 121). SEYFRIED u.a. kommen in ihrer Übersicht zur Vermittlung arbeitsloser Menschen mit psychischer Behinderung in Deutschland ebenfalls zu dem Ergebnis, dass von Integrationsfachdiensten knapp zwei Drittel, von den Arbeitsämtern sogar drei Viertel der Platzierten in Unternehmen bis zu 50 Mitarbeitern vermittelt wurden (vgl. SEYFRIED u.a. 1994, 177). Die Untersuchung von TROST, ebenfalls zur beruflichen Eingliederung von Menschen mit psychischer Behinderung, belegt, dass in Baden-Württemberg 41,5 % der von den Integrationsfachdiensten vermittelten Personen in Betrieben arbeiten, die 15 oder weniger Mitarbeiter haben und weitere 24,5 % der vermittelten Klienten in Betriebe mit 16-50 Beschäftigten integriert werden konnten (1997, 128). Ähnliches berichten BARLSEN u.a. aus den Arbeit von Integrationsfachdiensten für Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung: 40,2 % der Vermittelten fanden Arbeit in Betrieben mit bis zu 50 Beschäftigten, weitere knapp 20 % in Unternehmen mit 16-50 Mitarbeitern (1999, 110).

Auch bei den Bundesmodellprojekten bestätigt sich dieser Sachverhalt: Allein 37,7 % der vermittelten Männer und Frauen fanden Arbeit in Betrieben mit bis zu 15 Mitarbeitern, für die also gar keine Beschäftigungspflicht für Schwerbehinderte besteht. 28,2 % der Klienten konnten in Unternehmen mit 16-50 Beschäftigten ein Arbeitsverhältnis aufnehmen. Damit arbeiten zwei Drittel der beruflich integrierten Menschen mit Behinderung also in Klein- bzw. Familienbetrieben oder kleineren mittelständischen Unternehmen, weniger als ein Fünftel dagegen in Firmen mit mehr als 100 Beschäftigten (vgl. Abbildung 50).

Zunächst erklärt sich der Sachverhalt, dass von den Integrationsfachdiensten bedeutend mehr Klienten in Kleinbetriebe als in Großbetriebe vermittelt werden können, durch einen rein quantitativen Aspekt: Es existieren erheblich mehr kleinere und mittlere Unternehmen als große Firmen. Darüber hinaus lässt sich aber eine Reihe weiterer – qualitativer – Faktoren benennen, die zu dieser Ungleichverteilung beitragen:

Abb. 50: Größe der Betriebe
(n = 687)



- Betriebsinterne Rekrutierung von Schwerbehinderten:** Es ist bekannt, dass die Bereitschaft größerer Unternehmen zur Einstellung schwerbehinderter Menschen generell geringer ist. Je mehr Beschäftigte ein Betrieb hat, desto weiter sinkt der Anteil neu eingestellter schwerbehinderter Arbeitnehmer (vgl. SADOWSKY 1992, 74ff.) Unter der Belegschaft von Großbetrieben finden sich fast immer langjährige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die durch Erkrankungen oder Unfälle behindert werden und weiter zu beschäftigen sind. Mit zunehmender Betriebsgröße bilden sich auf diese Weise regelrechte betriebsinterne Arbeitsmärkte für Schwerbehinderte heraus. Entsprechende Erfahrungen berichten auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesmodellprojekte. So war es z.B. beim niedersächsischen Modellprojekt in Wolfsburg ein Ziel zu erproben, inwieweit eine Zusammenarbeit mit einem dominanten, den regionalen Arbeitsmarkt und die regionale Wirtschaft bestimmenden Großunternehmen möglich ist. Aber trotz einer ausführlichen Vorstellung des Integrationsfachdienstes bei dem Unternehmen vor Ort, trotz anfänglicher Bekundungen der Schwerbehindertenvertretung dieses Betriebes, sich jeder Einzelbewerbung von Menschen mit Behinderung persönlich anzunehmen, und trotz mehrerer vom IFD initiierten Bewerbungen kam es zu keiner einzigen Vermittlung. Die Mitarbeiter des Wolfsburger Dienstes führen dies auf einen hohen Grad interner Rekrutierung von Schwerbehinderten zurück. Dies wird belegt durch den Umstand, dass es dem Integrationsfachdienst – wie es eine Mitarbeiterin formuliert – praktisch nicht gelang, „einen Fuß in die Tür zu bekommen“, während ein großer Teil der Klienten des bei dem selben Träger angesiedelten Berufsbegleitenden Dienstes in diesem Werk arbeitete.
- Höhere Nachfragemacht von Großbetrieben am Arbeitsmarkt:** Grossbetriebe können in der Regel aus einem höheren Angebot an qualifizierteren Bewerberinnen und Bewerbern auswählen, da die Arbeitsplätze aufgrund übertariflicher Löhne, zusätzlicher Sozialleistungen und sich abzeichnender Karrieremöglichkeiten für Arbeitssuchende grundsätzlich attraktiv sind. Wenn damit zugleich ein höheres Anspruchsniveau einhergeht, so wird es für Menschen, deren Arbeitsleistung in irgendeiner Weise beeinträchtigt ist, sehr schwierig, als potenzieller Mitarbeiter in Betracht gezogen zu werden. Dazu äußert ein Schwerbehindertenvertrauensmann eines Großbetriebs:

„Jeder Chef ist bemüht, möglichst keine Schwerbehinderten einzustellen - das kann man so sagen. Wenn er die Chance hat, einen Gesunden oder einen Schwerbehinderten einzustellen, dann nimmt er immer den Gesunden - immer! Niemals den Schwerbehinderten! Und da könnte das Arbeitsamt noch so lange fördern, bei uns würde das nicht zählen, es würde immer der Gesunde genommen. (...) Am liebsten den 20-jährigen Olympiakämpfer, (...) kerngesunde 20-Jährige mit fünf Jahren Berufserfahrung und davon am besten noch zehn Jahre in Amerika.“

Auch die IFD-Beraterinnen und –Berater weisen auf das höhere Anspruchsniveau von größeren Unternehmen bezüglich der Bewerberinnen und Bewerber hin:

„Die Großbetriebe (...) wollen dann den Luxusbehinderten, ja, der eigentlich alles kann und den man dann präsentieren kann: ‚Hier haben wir unseren Behinderten.‘“

„Die großen Unternehmen, die wollen den ganz Edlen. Die, die am meisten klappern, sie wollten was für Behinderte tun, die stellen am wenigsten ein. Die, die gar nicht so rumklappern, die stellen ein.“

- **Komplizierte Entscheidungswege und Hierarchien in Großbetrieben:** Für die Integrationsfachdienste ist es bedeutend leichter, mit kleineren Betrieben Kontakt aufzunehmen und für die Einstellung eines Mitarbeiters mit Behinderung zu werben, weil es in Gestalt des jeweiligen Firmenchefs bzw. –inhabers einen einzelnen, voll entscheidungskompetenten Ansprechpartner gibt. In Großbetrieben dagegen ist es bedeutend schwieriger, die verschiedenen Zuständigkeiten zu überschauen, weshalb die Akquisition von Stellen in Großunternehmen für IFD-Berater und Klient sehr oft mit einem ungleich höheren Aufwand verbunden ist. Dies führt in der Regel auch zu einer zeitlichen Ausdehnung des Vermittlungsprozesses. Dazu kommt, dass die Personalverantwortlichen von Großbetrieben in einer Reihe von Abhängigkeiten stehen. Sie müssen mit ihren Entscheidungen unterschiedlichen Ebenen gerecht werden, der Firmenleitung ebenso wie dem Leiter der einstellenden Abteilung und dem Betriebsrat. Dadurch werden Handlungsspielräume und auch die Bereitschaft, sich auf die Beschäftigung eines Mitarbeiters mit Behinderung einzulassen, deutlich reduziert.

Das soll anhand der ausführlichen Analyse eines besonders prägnanten Fallbeispiels dargestellt werden.

Fallbeispiel: Ein Großunternehmen stellt einen gehörlosen Mitarbeiter ein (Herr Eisenmann)

Welche Anforderungen an Engagement und Durchhaltevermögen gerade die Stellenakquise in einem Großunternehmen allen Beteiligten abverlangt, lässt sich sehr gut illustrieren am Beispiel von Herr Eisenmann, einem gehörlosen Schlosser, 54 Jahre alt, der einer der wenigen Klienten ist, die in ein ausgesprochenes Großunternehmen vermittelt werden konnten. Er wurde zunächst im Anschluss an ein vierwöchiges Praktikum für ein halbes Jahr befristet beschäftigt. Das befristete Arbeitsverhältnis wurde zu 100 % mit Mitteln aus einem Landessonderprogramm gefördert, für die ersten beiden Jahre der Festanstellung erhielt der Betrieb 60 % bzw. 50 % der Lohnkosten durch Eingliederungszuschüsse ersetzt.

Bei der Firma handelt es sich um einen internationalen Konzern mit weltweit mehr als hunderttausend Beschäftigten. In dem betreffenden Werk arbeiten ca. 2.800 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Als primärer Ansprechpartner des Integrationsfachdienstes fungierte von Beginn an der Schwerbehindertenvertrauensmann des Unternehmens. Im Folgenden ist dessen (stark gekürzter) Bericht über die Vorgeschichte der Einstellung wiedergegeben:

„Ich bin angesprochen worden von Frau Müller (IFD-Beraterin), dass sie so eine Fachkraft hätten und dass sie dringend einen Arbeitsplatz suchten. Darauf hin hab ich dann versucht, über die nor-

malen Wege hier in der Firma einen Arbeitsplatz zu finden. Ich hab mich also zunächst einmal an das Personalwesen gewandt, dann an unsere Ausbildung. Dann gibt's da noch eine separate Praktikantenstelle, ich hab mich an die gewandt. Nach mehreren Nachfragen hat das über ein halbes Jahr gedauert, bis ich gemerkt habe, da kommt nichts. (...) Und dann habe ich mir überlegt, dass ich einen neuen Weg gehen muss und hab den Fachvorgesetzten direkt angesprochen und hab ihn bei seiner sozialen Ader gepackt und hab gesagt: ‚Ihr habt eure Pflichtquote nicht erfüllt, ich hätte da einen. Willst du das nicht mal versuchen?‘ (...) Dann sind wieder ein paar Wochen ins Land gegangen und dann haben wir also mit Frau Müller einen Termin gemacht, mit Gebärdendolmetscher, mit Vorstellung, mit Betriebsbesichtigung, allem drum und dran. Aus meiner Sicht war das auch relativ positiv alles verlaufen, aber am Ende sagte dieser Vorgesetzte: ‚Ich kann mir das nicht vorstellen, dass der hier arbeitet! Ich traue dem Mann das nicht zu!‘ Fertig. Und da war ich, ich übertreib mal ein bisschen, am Boden zerstört. Mit so einer Reaktion hatte ich nicht gerechnet und hab mir überlegt, was machst du denn nun. Darauf hin hab ich dann wieder die betrieblichen Wege eingehalten und hab die Unterstützung des Betriebsrates gesucht und hab die dann auch bekommen. Und dann sind wir zum Werkleiter gegangen und haben gesagt: ‚Es muss doch möglich sein, wir haben doch Arbeit, wir suchen so viele Leute, es muss doch möglich sein, für jemanden zumindest ein Praktikum anzubieten. Ihr sollt den ja gar nicht einstellen, aber es muss doch zumindest möglich sein, für so jemanden ein Praktikum zu haben.‘ Das hatte dann wieder Wellen geschlagen. (...) Man sagte dann, ja gut, für vier Wochen Praktikum können wir hier nicht so viel falsch machen. Wir versuchen das dann mal. Und dann hat Frau Müller alles geregelt, was es da zu regeln gab, die Unterstützung des Arbeitsamts und diese ganzen Geschichten. (...) Da waren dann wieder verschiedene Arbeitsämter involviert und die mussten dann alle ihre Zusagen geben. Ja, und nachdem wir dann gesagt hatten: ‚Okay, ihr kriegt diese Unterstützung‘, ist dann gesagt worden, okay, dann versuchen wir es zunächst mit einem vierwöchig begrenzten Praktikum. Am Ende des Praktikums hat's dann noch ein paar Irritationen gegeben, sag ich mal, aber auf Firmenseite. Der Chef wollte es persönlich regeln. Er glaubte uns nicht, dass er alles vom Arbeitsamt bezahlt kriegt, dass er die Unterstützung kriegt. (...) Dieser Vorgesetzte hatte Angst, dass er ihn nachher nicht mehr los wird, das steckte eigentlich dahinter. (...) Darum ging's also, hier noch mal genau abzuklären, dass das also wirklich nur eine befristete Sache ist, aber auch dass es für diese Zeit dann auch eine gewisse Unterstützung gibt. (...) Wir haben immer so ein Wechselbad der Gefühle hier durchgemacht, es hieß plötzlich: ‚Ja, es ist alles positiv, wir machen es‘, dann hieß es plötzlich wieder: ‚Nein, es geht nicht.‘ (...) Es hat nichts speziell mit der Person Herrn Eisenmanns zu tun, sondern es hatte etwas damit zu tun, dass man anschließend auch genügend Arbeit haben muss. (...) Eine feste Übernahme hängt von der Auslastung ab, wenn dann nämlich nicht genügend Arbeit da ist, dann wird's wieder schwierig für uns, trotz aller positiven Sachen, die da gelaufen sind und auch der guten Arbeitsleistung, die Herr Eisenmann bietet. Ist ja gar keine Frage, aber wenn keine Arbeit da ist, kann nicht beschäftigt werden.“

Zunächst ist an dem Beispiel zu sehen, wie wichtig es gerade bei Großunternehmen ist, „betriebsinterne Verbündete“ zu gewinnen. Man muss, wie es eine IFD-Mitarbeiterin ausdrückte, „intern jemand finden, auf den man sich verlassen kann.“ Im vorliegenden Fall geschah das über die Person des Schwerbehindertenvertrauensmanns, Herrn Geers, der dem IFD in diesem Fall als ein betriebsinterner „Case-Manager“ zur Verfügung stand. Er übernahm sehr weitgehend die Koordination der innerbetrieblichen Ansprechpartner, während sich die IFD-Beraterin schwerpunktmäßig um die Koordination der außerbetrieblichen Instanzen (beteiligte Behörden, Gebärdendolmetscher) mit den betrieblichen Stellen kümmerte und natürlich zwischen dem Klienten und dem betrieblichem Umfeld vermittelte. Frau Müller konnte sich hierbei selbst in der Gebärdensprache verständigen und Routinegespräche übersetzen.

Nicht immer gelingt eine so ideale Arbeitsteilung wie im vorliegenden Fall. Sehr oft ist es Aufgabe der IFD-Berater, den langen Weg durch verschiedene Zuständigkeitsebenen und Abteilungen zu gehen, der hier vom Schwerbehindertenvertrauensmann übernommen wurde. Die Liste der innerbetrieblichen Ansprechpartner ist in diesem Beispiel beachtlich. Angesprochen wurden allein im Vorfeld der Einstellung: die Personalabteilung, die Ausbildungsabteilung, eine für Praktikanten zuständige Stelle, Abteilungsleiter, die Geschäftsführung auf verschiedenen Ebenen und der Betriebsrat. Es geht dabei nicht nur darum, dass einfach viele Beteiligte an der Entscheidung mitwirken und diese Entscheidungen abgestimmt werden müssten. Die beteiligten innerbetrieblichen Akteure legen – je nach ihrer Funktion – auch unterschiedliche Entscheidungskriterien zugrunde, auf die wiederum mit unterschiedlichen Kooperationsstrategien einzugehen ist. Die Sichtweise der leitenden Angestellten erläutert der Schwerbehindertenvertrauensmann des Unternehmens, Herr

Geers: „Im Prinzip kann man sagen, alle Vorgesetzten - das machen sie nicht aus freien Stücken - haben heute so einen Leistungsdruck, dass die sagen: ‚Wir müssen zusehen, dass wir mit unserer Mannschaft möglichst gut und schnell da durch kommen. Ja, da können wir uns soziale Träume-reien oder was auch immer gar nicht mehr leisten, sondern wir müssen eine effektive, knallharte Mannschaft haben, mit der wir unser Programm schaffen.“

In diesem Unternehmen unterliegen die den verschiedenen Abteilungen zur Verfügung stehenden Lohnkostenbudgets einer strikten Planung, die wiederum vom erwarteten Auftragsvolumen abhängig ist. Die zur Verfügung stehenden Lohnkosten sind strikt am kalkulierten Produktionsoutput orientiert. Noch einmal Herr Geers: „So ein Segmentleiter hier, der stellt 1.000 Einheiten her und für 1.000 Einheiten kriegt er Lohnkosten. So, wenn er jetzt aber plötzlich 1.100 hat, da muss er ja für diese 100 Einheiten das Geld irgendwo her kriegen. Und das ist halt die Schwierigkeit in unserer total verplanten Gesellschaft. (...) Wenn ich gesagt hätte, wir wollen einen Schwerbehinderten hier fest einstellen, dann hätten die gesagt, guck mal unsere Planzahlen, die sind erfüllt. Ich habe Arbeit für 265 Leute, 265 Leute hab ich. Wenn du jetzt sagst, es sollen 266 sein, dann sag mir bitte schön, woher ich das Geld nehme, fertig.“⁶⁵

Daraus ergab sich, dass für die Vorbereitung einer Beschäftigung von Herrn Eisenmann zunächst schon aus betriebsinternen Gründen ein niedrigschwelliges Arbeitsverhältnis erforderlich war. Dabei musste gewährleistet sein, dass dadurch keine Budgetüberschreitungen für die betroffene Abteilung entstanden. Dies konnte durch entsprechende Lohnkostenzuschüsse erreicht werden. Beide Beschäftigungsformen waren aber Neuland für das Unternehmen: Praktika gab es bislang nur für Studierende und auch die Möglichkeit einer 100 %-igen Förderung eines Arbeitsverhältnisses war im Unternehmen bisher unbekannt. Deshalb mussten von der IFD-Beraterin und dem Schwerbehindertenvertrauensmann diese Elemente als Innovation im Betrieb eingeführt werden. Dafür war Informations- und Überzeugungsarbeit erforderlich. Nicht zuletzt deshalb „schlug“ die Anstellung von Herrn Eisenmann, wie es Herr Geers ausdrückte, „Wellen“ bis zur Ebene der Werksleitung, weil „der Chef“ (...) uns nicht glaubte, dass er alles vom Arbeitsamt bezahlt kriegt.“

Zwänge dieser Art bewirken, dass sich der Aufwand für den IFD-Berater, wenn er mit Großunternehmen kooperiert, vervielfacht. Auf verschiedenen Ebenen müssen mehrere Akteure mit jeweils unterschiedlichen Sichtweisen und Kenntnisständen in den Prozess einbezogen werden. Herr Geers schildert plastisch, dass alleine der Vorlauf, d.h. bis es zu Aufnahme auch nur eines Praktikums kam, fast ein Jahr dauerte.

Ein weiterer Faktor besteht darin, dass betriebsinterne und außerbetriebliche bürokratische Regularien und Abläufe ineinander greifen müssen und dadurch die Komplexität des Abstimmungsprozesses und in Folge dessen auch der Zeitaufwand weiter erhöht wird. Herr Geers hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass die Mitarbeiterin des Integrationsfachdienstes dem Arbeitgeber „immer alle Steine aus dem Weg geräumt habe“ und alles „auf dem silbernen Tablett präsentiert hat“. Er fährt fort: „Bei uns gibt es fünf Instanzen: Der muss unterschreiben, der muss unterschreiben, dann bleibt es bei dem einen Sachbearbeiter liegen. Bis dahin ist aber die Antragsfrist abgelaufen und das ist schon überführt bzw. wir haben ihn aber schon angenommen, aber der Antrag hätte am letzten Tag schon beim Arbeitsamt eingehen müssen. Dann sagt das Arbeitsamt: ‚Ja, vorher kein Antrag, keine Förderung.‘ So einfach ist das für die, weil die halten sich auch ans Gesetz. So und da war Frau Müller natürlich sehr hilfreich und hat immer gesagt: ‚Das müssen wir vorher beantragen, das muss vorher beim Arbeitsamt sein, das muss hier gemacht werden‘, usw. usf.. Sie hat uns auch immer die Ansprechpartner genannt.“

⁶⁵ Als zusätzlicher Punkt, der eine Einstellung (schwer-)behinderter Menschen erschwert, kommt im vorliegenden Fall das Prämienlohnsystem hinzu. „Das ist im Prinzip eine Stufe unter Akkord. Wir haben eben Vorgabezeiten, die teilweise schon obskure Grundlagen haben, muss man ganz ehrlich sagen, und das bedeutet schon, das ist in Gruppen organisiert, so sieben Leute. Wenn da jetzt einer abfällt über einen längeren Zeitraum, dann gibt's nur zwei Möglichkeiten: Die anderen sechs fangen ihn auf oder es kommt zum Konflikt, der dann so meistens gelöst werden muss, dass der eine Kollege sich verändern muss, entweder durch eine Lohnfestschreibung, was ab einem gewissen Alter möglich ist, dass man einfach sagt, körperlich ist es nicht mehr möglich, diese Leistung zu bringen, oder eben, dass er die Gruppe ganz verlässt. (...) Und da kann man sich natürlich ausrechnen, wenn ich vierzig Gehbehinderte einstelle, die alle schon 55 Jahre alt sind, dann kommt nicht so viel dabei raus, als wenn ich zwanzig Kerngesunde einstelle. Das ist ganz klar. Aber das ist ja sozial immer noch so geregelt, auch innerhalb dieses Prämienlohnes, dass es immer noch Möglichkeiten gibt, dass die Leute wirklich nicht durchfallen.“

Diese anspruchsvolle Organisations- und Koordinationsarbeit umfasste auch den Einsatz eines Gebärdendolmetschers, der für die Verständigung mit dem gehörlosen Arbeitnehmer erforderlich war: „Es musste ja dann der Termin mit dem Gebärdendolmetscher abgesprochen werden, weil die warten ja nicht nur auf diesen Auftrag, sondern die Termine müssen koordiniert werden, es muss alles zur rechten Zeit da sein und es hapert ja schon daran, dass manchmal jemand hier nicht ins Werk kommt. Wenn er keinen Ausweis da hat, dann kommt der Gebärdendolmetscher gar nicht erst ins Werk.“ (Anm.: Das Werk hat sehr strikte Sicherheitsbestimmungen).

Außerdem waren in diesem Fall eine Fülle weiterer Aktivitäten und oft spontan zu organisierender Kontakte zu bewältigen. Auch der Mitarbeiter des Betriebs, der Herrn Eisenmann in der Anfangszeit begleitet hatte, unterstreicht das „persönliche Engagement“ der Mitarbeiterin des IFD und hält fest: „Sie hat z.B., als sie bei der Betriebskrankenkasse waren, die ist außerhalb des Werkes, da ist sie auch mitgegangen. Sie hat gesagt, normalerweise hat sie jetzt einen anderen Termin, aber sie nimmt sich jetzt halt die Zeit und setzt sich da mit hin. Es ist ja für alle völliges Neuland und man muss einfach jemanden haben, gerade wenn's um dieses Organisieren geht. (...) Ich kann als Mitarbeiter nicht beim Werksarzt anrufen und sagen: ‚Ich möchte gerne einen Termin für einen Kollegen haben‘, dann sagen die: ‚Was willst du denn? Dein Vorgesetzter, der kann sich mal melden.‘ So läuft das in unserem Betrieb, mit 25 verschiedenen Ebenen. Da ist man nur eine Nummer irgendwo.“

Eine wichtige Rolle für das Zustandekommen des Arbeitsverhältnisses von Herrn Eisenmann spielten ohne Zweifel die organisierten Fördermittel. Bei der anfänglichen halbjährigen Beschäftigung handelte es sich um eine Einstellung „on top“, d.h. Herr Eisenmann wurde als zusätzliche Kraft eingestellt. Dies war in der betreffenden Abteilung zunächst überhaupt nur deshalb zu rechtfertigen, weil das Personalbudget wegen der zu 100 % erfolgten Lohnkostenbezuschussung effektiv nicht zusätzlich belastet wurde. Zum Zeitpunkt der Festanstellung von Herrn Eisenmann erfolgte ohnehin eine Vergrößerung des Mitarbeiterstamms infolge einer günstigen Auftragslage des Unternehmens, so dass die unbefristete Übernahme nun im Rahmen einer Planstelle erfolgen konnte.

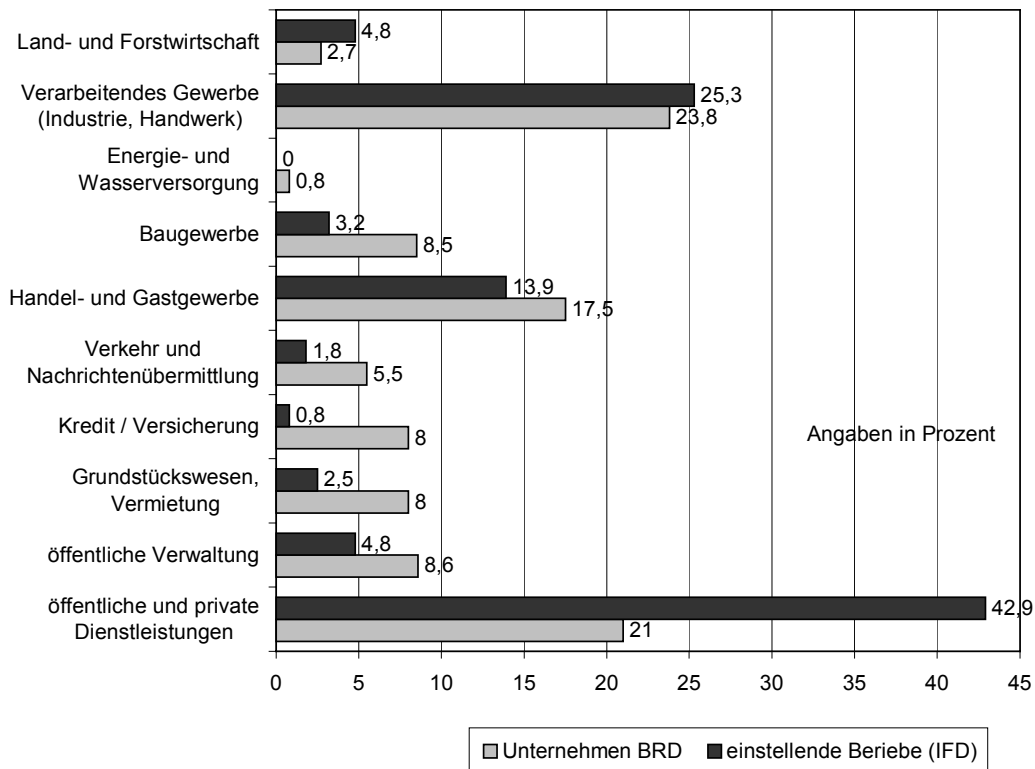
Das Fazit des Schwerbehindertenvertrauensmanns lautet: „Ohne Frau Müller vom IFD wär's in dem Fall Eisenmann gar nicht gegangen. (...) Ohne diese Arbeit, wäre er gar nicht hier. (...) Man muss hier schon ganz gezielt und ganz konkret dran arbeiten, sonst kriegt man solche Leute nicht in die Firma.“

Umgekehrt hielt die Fachberaterin des IFD als Fazit aus dem Fall fest, dass sie ohne das Engagement des Schwerbehindertenvertrauensmannes nichts hätte erreichen können. Und außer Frage steht, dass ohne die fachliche Kompetenz und ohne die positiv verlaufende arbeitsbezogene und soziale Integration von Herrn Eisenmann in der neuen Arbeitsumgebung der Abschluss eines Arbeitsvertrages natürlich auch nicht möglich gewesen wäre.

Wirtschaftszweige/Branchen

Der Heterogenität der Klientel der Integrationsfachdienste spiegelt sich wider in der Vielfalt der Wirtschaftsbranchen, in denen Arbeitsverhältnisse für sie gefunden werden konnten. Abbildung 51 zeigt eine detailliertere Aufschlüsselung der einzelnen Wirtschaftszweige der einstellenden Betriebe im Vergleich mit der entsprechenden Verteilung, wie sie das Statistische Bundesamt für das Jahr 2001 als Gesamtstatistik aller Unternehmen in Deutschland veröffentlicht hat. Ein Viertel (25,3 %) der Schwerbehinderten konnten in den klassischen produktiven Bereich von Handwerk und Industrie vermittelt werden und insgesamt genau zwei Drittel (66,6 %) der Arbeitsverhältnisse kamen im Wirtschaftssektor "Dienstleistungen" zustande, d.h. in den Branchen Handel- und Gastgewerbe, Verkehr und Nachrichtenübermittlung, Kredit/Versicherung, Grundstückswesen/Vermietung, öffentliche Verwaltung, öffentliche und private Dienstleistungen.

Abb. 51: Wirtschaftsbranchen der einstellenden Betriebe
(n = 652)



Menschen mit Behinderung können – wie Nicht-Behinderte – in nahezu allen Bereichen des Arbeitslebens tätig sein. Auffällig ist allenfalls, dass sich in typischen „White-Collar“-Branchen wie Banken, Versicherungen sowie Grundstückswesen und Vermietung vergleichsweise wenig Arbeitsverhältnisse für Klientinnen und Klienten der Integrationsfachdienste finden. Sehr gut geeignet scheint dagegen der engere Bereich öffentlicher und privater Dienstleistungen, der deutlich überrepräsentiert ist. Besonders hervorzuheben ist, dass hierunter ein Anteil von rund einem Drittel von Institutionen im Bereich sozialer Dienstleistungen fällt (z.B. Altenheime, soziale Dienste), die bezogen auf die Gesamtheit aller einstellenden Unternehmen 14,3 % ausmachen. Die Branchenkategorisierung sagt hier allerdings nicht unbedingt etwas über die faktische Tätigkeit der Klienten aus. Beispielsweise ist der Großteil der Klienten, die im sozialen Bereich eine Arbeit gefunden haben, nicht direkt sozialarbeiterisch oder sozialbetreuerisch tätig, sondern überwiegend in Servicebereichen wie Küche, Wäscherei und Verwaltung.

5.2 Motive der Betriebe zur Einstellung von Schwerbehinderten

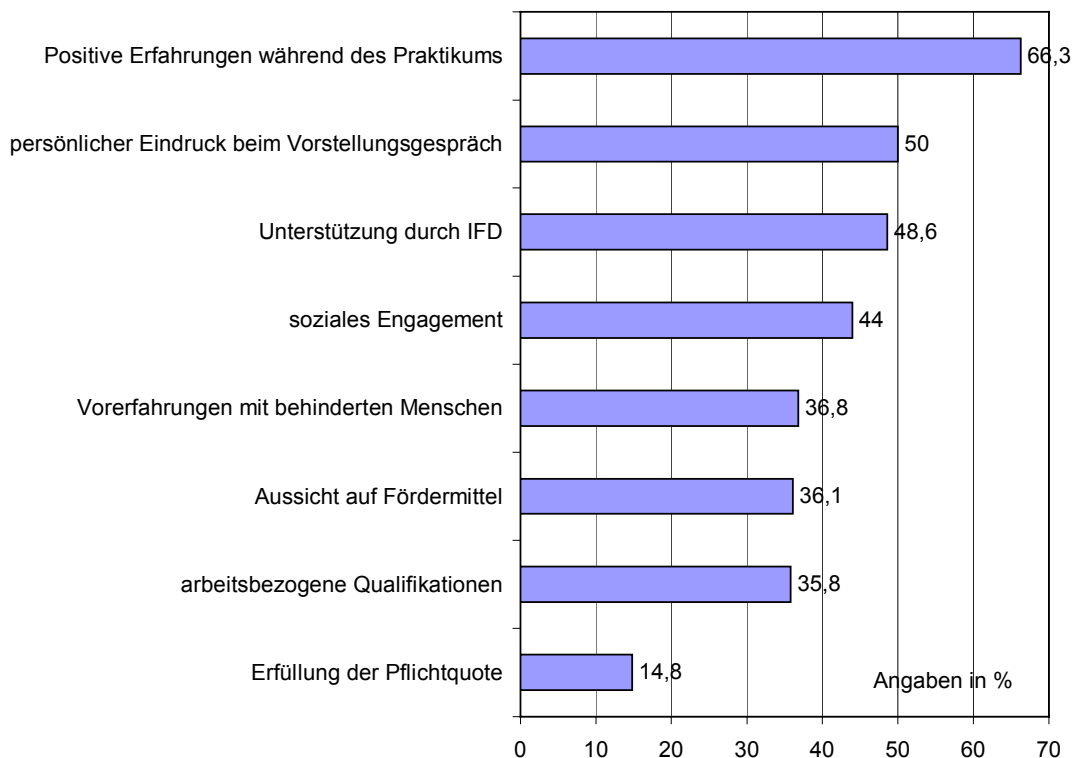
Zentrale Bedeutung für eine erfolgreiche berufliche Integration von Menschen mit Behinderung hat die Frage, welche Voraussetzungen insgesamt gegeben sein müssen, damit eine mehr oder weniger explizit bzw. nur latent vorhandene Einstellungsbereitschaft auf Seiten der Betriebe zu einem tatsächlichen Arbeitsverhältnis für Menschen mit Behinderung führt. In der durchgeführten Befragung wurden die Betriebe deshalb darum gebeten anzugeben, welches die wichtigsten Gründe waren für die Entscheidung, einen Mitarbeiter mit Behinderung einzustellen. Als Antwortmöglichkeiten waren vorgegeben

- die arbeitsbezogene Qualifikation der Bewerber
- der persönliche Eindruck beim Vorstellungsgespräch
- positive Erfahrungen während des Praktikums/der Probebeschäftigung
- die Unterstützung durch den Integrationsfachdienst

- die Aussicht auf Fördermittel
- die Erfüllung der Pflichtquote
- soziales Engagement
- eigene Vorerfahrungen mit behinderten Menschen im persönlichen Umfeld.

Aus Sicht der Betriebe stellen hierbei positive persönliche Erfahrungen, entweder während eines Praktikums oder beim Vorstellungsgespräch und das Unterstützungsangebot des Integrationsfachdienstes die wichtigsten Einflussfaktoren dar (vgl. Abbildung 52).

Abb. 52: Ausschlaggebende Gründe für die Einstellung eines Mitarbeiters mit Behinderung aus betrieblicher Sicht
(n = 110; Mehrfachnennungen möglich)



66,3 % der befragten Betriebe nannten positive Erfahrungen während eines **Praktikums** oder Arbeitserprobung als einen der ausschlaggebenden Gründe für die Einstellung eines Menschen mit Behinderung. Dies bestätigt die auch in anderen Untersuchungen vertretene These, dass eine "betriebsnahe Einarbeitung die wichtigste Bedingung für die Beschäftigung von schwerbehinderten Mitarbeitern (ist)" (LANDSCHAFTSVERBAND RHEINLAND 1998, 29).

Arbeitgeber müssen sich konkret vorstellen können, dass ein behinderter Mitarbeiter in das betriebliche Umfeld passt. Vielfach verfügen sie über keine entsprechenden Erfahrungen und deshalb ist eine erste, noch unverbindliche Phase der Mitarbeit im Betrieb außerordentlich hilfreich. Auch die große Bedeutung des **persönlichen Eindrucks beim Vorstellungsgespräch**, die von der Hälfte der Betriebe explizit genannt wurde, zielt in diese Richtung. Nichts ersetzt in diesem Zusammenhang den persönlichen Kontakt und die direkte Wahrnehmung. Wenn sich Arbeitgeber und Arbeitssuchender bei einer Vorstellung von Angesicht zu Angesicht begegnen, so ist gerade für behinderte Menschen

bereits eine erhebliche Hürde genommen. Das zeigen im Übrigen auch die ernüchternden Erfahrungen vieler Klienten, die vor der IFD-Betreuung bei Eigenbewerbungen vielfach gar nicht bis erst bis zu einer persönlichen Vorstellung gelangt sind, sondern schon im Vorfeld Absagen erhielten. Eine solche ablehnende Haltung einfach aufgrund der formalen Angaben in den Bewerbungsunterlagen dürfte in vielen Fällen auf Unkenntnis und Vorurteile zurückzuführen sein. Persönliche Kontakte im Rahmen von Gesprächen oder Praktika können dagegen als wesentliche Voraussetzungen dafür angesehen werden, Schematisierungen und Stereotypisierungen zu durchbrechen. Sich kennen zu lernen ermöglicht eine differenziertere Wahrnehmung, den Abbau von Ungewissheit und den Aufbau von Vertrauen.

In diesem Zusammenhang ist auch die wichtige Rolle von **Vorerfahrungen mit behinderten Menschen** zu sehen. Arbeitgeber, die bereits im betrieblichen oder auch im privaten Umfeld Kontakt mit Menschen mit Behinderung hatten, sind eher zur Beschäftigung von Klienten des Integrationsfachdiensts bereit. Deshalb nannte eine gutes Drittel der Betriebe solche Erfahrungen als ausschlaggebenden Grund für eine Einstellung. Ist bereits ein entsprechendes Verständnis vorhanden, so trägt dies auch dazu bei, dass die Akquisitionsbemühungen der Integrationsfachdienste positiv aufgenommen werden. Die IFD-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter, die mit solchen Betrieben kooperieren, sind weniger als in anderen Firmen gefordert, für eine Anstellung zu werben und über den Umgang mit Menschen mit Behinderung zu informieren. Häufig sind Personalverantwortliche mit persönlichen Erfahrungen auch ohne umfangreiche fachliche Anleitung in der Lage, ein angemessenes Tätigkeitsfeld für Menschen mit Behinderung zu finden und passende betriebliche Strukturen für die Eingliederung der neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu schaffen.

Der wichtige Stellenwert eines persönlichen Kontakts gilt auch für die Zusammenarbeit der Betriebe mit dem Integrationsfachdienst. Aus Sicht der Betriebe hat das **Unterstützungsangebot durch den IFD** mit seinem teilweise breit gefächerten Dienstleistungs-service wesentlichen Anteil am Gelingen eines beruflichen Eingliederungsversuches. Für knapp die Hälfte der befragten Arbeitgeber spielen deshalb die Leistungen des Fachdienstes eine "große Rolle" für das Zustandekommen und die Stabilisierung eines Beschäftigungsverhältnisses. Dieser Faktor spielt für die Firmen eine um so größere Rolle, je eher ein Praktikum mit ausschlaggebend für die Einstellungsentscheidung war. Denn gerade während eines Praktikums und einer damit einhergehenden Betreuung des Klienten durch den IFD wird die Leistungsfähigkeit des Fachdienstes erkennbar. Eine positive Einschätzung der Unterstützung durch den IFD steht darüber hinaus in Zusammenhang mit der Art der Behinderung des neuen Mitarbeiters. Vor allem bei Menschen mit Gehörlosigkeit, aber auch bei Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen und bei Menschen mit psychischen Behinderungen bewerten die Firmen die Unterstützung durch den IFD besonders hoch, weil sie sich bei diesen Klienten ganz besonders mit für sie ungewohnten Anforderungen konfrontiert sehen und deshalb die Zusammenarbeit mit dem Fachdienst als besonders hilfreich erfahren. Eher kritische Rückmeldungen gibt es dagegen in Fällen, bei denen es ausschließlich zu telefonischen Kontakten des IFD mit dem Arbeitgeber kam und eine konkrete Zusammenarbeit vor Ort ausblieb. Davon sind ausschließlich Dienste vom Typ A betroffen.

Für 44 % der befragten Betriebe spielte „**soziales Engagement**“ eine "große" Rolle bei der Entscheidung, eine Mitarbeiterin bzw. einen Mitarbeiter mit Behinderung einzustellen, und hatte für 39,4 % eine "mittlere" Bedeutung. Dies macht deutlich, dass sich viele Betriebe, die Menschen mit Behinderung einen Arbeitsplatz boten, in sozialer Verantwortung sehen. Sie sind der Überzeugung, einen Beitrag zur gesellschaftlichen Integration von Menschen mit Behinderung leisten zu können und zu sollen. Vor allem kleine Betriebe, die ohnehin das Gros der einstellenden Firmen bilden, signalisierten eine soziale Aufgeschlossenheit gegenüber Menschen mit Behinderung als nicht zu vernachlässigende Vor-

aussetzung für eine positive Einstellungsentscheidung. Gerade in kleineren Betrieben, in denen jeder einzelne Mitarbeiter persönlich zählt, fällt die Entscheidung für einen Menschen mit Behinderung ganz bewusst und aus der Überzeugung heraus, ihn als neuen Kollegen zu akzeptieren. Es kann aber auch ein Kennzeichen eines erfolgreichen Integrationsprozesses sein, dass solche Motive – zumindest auf lange Sicht – in den Hintergrund treten. Ein Arbeitsverhältnis, das ausschließlich auf der Basis des sozialen Engagements eines Arbeitgebers besteht, könnte gerade von den behinderten Menschen selbst als latent diskriminierend wahrgenommen werden. Deshalb wurde auch keiner der Arbeitgeber von den Integrationsfachdiensten mit Argumenten, die auf soziale Gesichtspunkte anspielen, zu überzeugen versucht. Auf der anderen Seite gilt „soziales Engagement“ als sozial erwünschte Werthaltung. Gerade bei Großunternehmen spielt die Präsentation sozialen Engagements eine nicht zu unterschätzende Rolle in der Außenrepräsentation der Firma. So sind in Großbetrieben soziale Überlegungen eher eingebettet in ein allgemeines soziales Engagement und die – nach außen und innen vermittelte – Verpflichtung, sich auch für Mitarbeiter einzusetzen, die weniger privilegiert sind.

Die Bedeutung **finanzieller Unterstützungsleistungen** für die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung ist umstritten. 1990 resümierte die GESELLSCHAFT FÜR MARKT- UND ABSATZFORSCHUNG in ihrer Untersuchung zur Beschäftigung von behinderten Arbeitnehmern aus den Antworten von 275 Betrieben: „Die finanziellen Anreize durch die Fördermittel stellen nach Überzeugung der Befragten keinen ökonomischen Anreiz dar, Menschen mit Schwerbehinderung einzustellen“ (1990, 15). Ähnlich bilanzierten DETMAR u.a. die Auswertung ihrer Daten über Handlungsformen zur Eingliederung von Menschen mit Behinderung in das Arbeitsleben. Sie hielten fest, „dass rein auf Platzierung ausgerichtete monetäre Förderprogramme trotz des hohen finanziellen Aufwands ohne flankierende Maßnahmen auch bei einer Klientel, die prinzipiell den Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarktes nahe kommt, in ihrer Effektivität beeinträchtigt sind“ (1995, 84). In einer Untersuchung zum Einstellungsverhalten von Betrieben, die Menschen mit psychischer Behinderung beschäftigten, konnte demgegenüber festgestellt werden, dass die meisten Betriebe (74,4 %) die finanziellen Unterstützungsleistungen als wichtiges Einstellungskriterium betrachteten (vgl. TROST 1997, 143).

Das Schwerbehindertenrecht (früher: Schwerbehindertengesetz, jetzt der besondere Teil des SGB IX) beinhaltet eine ganze Reihe von Fördermöglichkeiten, um die Bereitschaft von Unternehmen zur Einstellung von behinderten Menschen zu erhöhen. Dazu gehören insbesondere:

- i.d.R. degressiv gestaltete **Lohnkostenzuschüsse** der Arbeitsämter an die Arbeitgeber: früher im Rahmen der „Förderung der Einstellung und Beschäftigung Schwerbehinderter“ (bis Oktober 2000 nach §§ 2-13 SchwbAV) seit Inkrafttreten des novellierten Schwerbehindertengesetzes als sogenannte „Eingliederungszuschüsse“ (§ 222a SGB III)
- einmalige Förderungen in Gestalt von **Hilfen zur behindertengerechten Gestaltung von Arbeitsplätzen** als Leistung an den Arbeitgeber (beispielsweise durch die Arbeitsämter nach § 237 SGB III, die Hauptfürsorgestellen nach § 102 Abs. 3 Zf. 2
- Förderungen von niedrighschwelligen **betrieblichen Maßnahmen** als Einstieg in einen längerfristigen Integrationsprozess (betriebliche Praktika, Arbeitserprobungen, Probe-arbeitsverhältnis bzw. Probebeschäftigung).

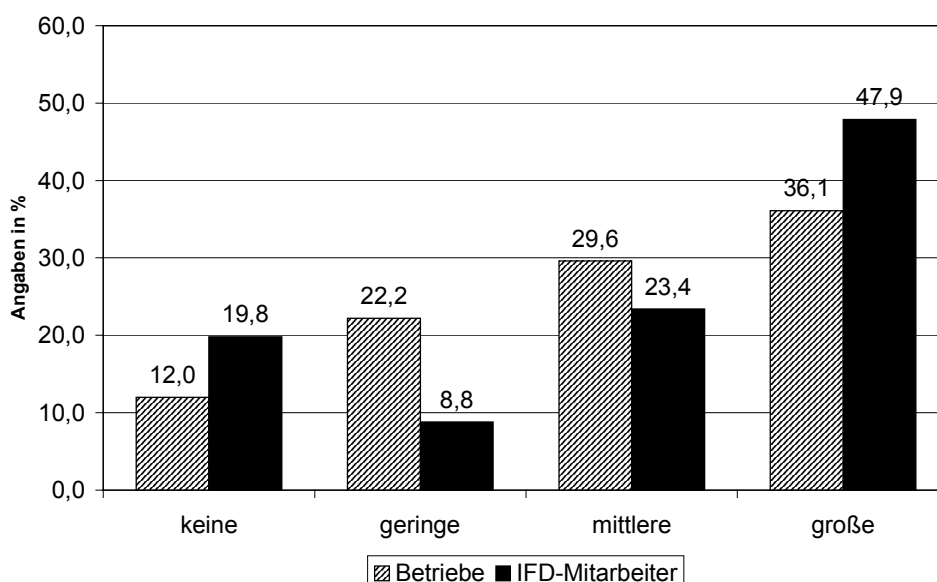
Als „negativer“ Anreiz muss das **System der Ausgleichsabgabe** gelten: für Betriebe mit mindestens 20 Beschäftigten gilt: sie müssen (seit 1.10.2000) auf 5 % (vorher 6 %) der Arbeitsplätze schwerbehinderte Menschen beschäftigen (vgl. § 71 SGB IX). Ansonsten sind sie zur Zahlung einer Ausgleichsabgabe verpflichtet, seit 1.10.2000 gestaffelt zwischen 200 und 500 DM.

In der hier vorliegenden Untersuchung nannten 36,1 % der befragten Betriebe finanzielle Hilfen als einen ausschlaggebenden Grund, dem "große" Bedeutung für die Einstellung eines Menschen mit Behinderung zukommt. Außerdem kommt nach Auffassung von weiteren 29,6 % der Betriebe diesem Faktor eine "mittlere" Bedeutung zu, so dass für insgesamt zwei Drittel der befragten Firmen Lohnkostensubventionierungen relevante Bedingungen ihrer Einstellungsentscheidung waren. Dieser insgesamt doch relativ hohe Stellenwert finanzieller Zuschüsse wird von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Integrationsfachdienste bestätigt: Nach ihrer Auffassung spielte dieser Faktor in knapp der Hälfte der dokumentierten Fälle eine entscheidende Rolle bei der Entscheidung der Betriebe, eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter mit Behinderung einzustellen. Weitere 23,4 % maßen Lohnkostenzuschüssen eine "mittlere" Bedeutung zu (vgl. Abbildung 53).

Nach den Angaben der Fachdienste der Bundesmodellprojekte wurden 42,9 % der dokumentierten Arbeitsverhältnisse in irgendeiner Form gefördert. An Standorten vom Typ C erhielten sogar 51,2 % der einstellenden Betriebe finanzielle Hilfen. Im Einzelnen wurden als Maßnahmen zur Begründung eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses eingesetzt:

- in knapp zwei Dritteln (63,8 %) der Fälle Lohnkostenzuschüsse ("Förderung der Einstellung und Beschäftigung Schwerbehinderter" (FdE) bzw. "Eingliederungszuschüsse") als bevorzugtes Förderinstrument
- bei 17,1 % der geförderten Arbeitsverhältnisse handelte es sich um Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen,
- 7,5 % der Fälle wurden nach Sonderprogrammen der Länder bzw. des Bundes gefördert
- bei 11,6 % der finanziellen Hilfen handelte es sich um sonstige Förderformen wie z.B. Probebeschäftigungen, Arbeitsplatzausstattung, Eingliederungshilfe nach dem BSHG, Strukturanpassungsmaßnahmen etc.

Abb. 53: Bedeutung von Fördermitteln: Einschätzung durch Betriebe und IFD-Mitarbeiter
(n: Betriebe=108; IFD-Mitarbeiter = 701)



Neben den von Arbeitsverwaltung und Hauptfürsorgestellen angebotenen finanziellen Anreizen zur Eingliederung von Menschen mit Behinderung in das Arbeitsleben soll die Beschäftigungspflicht einen zusätzlichen Anreiz zur vermehrten Beschäftigung von Schwerbehinderten setzen. Aufgrund der vorliegenden Untersuchungsergebnisse muss

deren Wirksamkeit bzw. die der Ausgleichsabgabe eher skeptisch beurteilt werden. Nur für 14,8 % der befragten Betriebe hatte das Motiv „**Erfüllung der Pflichtquote**“ eine große Bedeutung für die Entscheidung, einen Menschen mit Behinderung einzustellen. Der geringe Stellenwert erklärt sich zwar bereits mit der großen Anzahl von Betrieben, die wegen ihrer geringen Größe keine Pflichtquote erfüllen müssen, aber auch über 60 % der Unternehmen mit mehr als 15 Beschäftigten gaben an, dass die Erfüllung der Pflichtquote für sie keine oder nur eine geringe Rolle spielte. Dieser Befund bestätigt weitgehend entsprechende Ergebnisse früherer Studien. In unterschiedlichen Befragungen gab jeweils die Mehrheit der Arbeitgeber an, dass es einfacher sei, eine Abgabe zu bezahlen, als Schwerbehinderte einzustellen (HARMSSEN 1982 124; BRANDT 1984, 313). Es ist sogar davon auszugehen, dass die Ausgleichsabgabe für Unternehmen eher einen Anreiz zur "Selbstrekrutierung" (RENDENBACH 1990, 188) von Behinderten darstellt, so dass letztlich keine zusätzlichen Schwerbehinderten eingestellt werden, sondern nur gesundheitlich beeinträchtigte Arbeitnehmer zur Beantragung des Schwerbehindertenausweises angehalten werden. Auf diese Weise scheint die Ausgleichsabgabe mehr die bereits beschäftigten schwerbehinderten Mitarbeiter zu schützen, als neue Einstellungen zu fördern.

Die Bedeutung „**arbeitsbezogener Kompetenzen**“ des Klienten für eine Einstellung wird uneinheitlich beurteilt. Insgesamt geben 35,8 % der Unternehmen an, dass dieser Faktor eine „große Rolle“ spiele, 23,6 % messen ihnen eine "mittlere" Bedeutung zu. Für 21,7 % der Befragten spielen arbeitsbezogene Kompetenzen dagegen eine "geringe" und für 18,9 % "keine" Rolle. Betriebe, welche die konkrete Leistungsfähigkeit eines Menschen mit Behinderung als eine ausschlaggebende Voraussetzung für eine Einstellung nennen, beziehen sich damit auf eine elementare und selbstverständliche Grundlage jedes Arbeitsverhältnisses. Sie tragen mit der Betonung dieses Aspekts der vorrangigen Intention der Integrationsfachdienste Rechnung, Klienten zu vermitteln, die an ihrem Arbeitsplatz produktiv tätig sind und die an sie gestellten Anforderungen bewältigen können. Wenn Betriebe die fachlichen Kompetenzen eines Mitarbeiters in ihrer Beurteilung weniger in den Vordergrund rücken, dann wahrscheinlich nicht deshalb, weil sie keine Leistung von ihren Mitarbeitern erwarten, sondern es mehr ein Bündel unterschiedlicher Faktoren ist, das zu einem Beschäftigungsversuch führt. Die Ergebnisse der Betriebsbefragung illustrieren, dass positiv verlaufende persönliche Erfahrungen gepaart mit den Angeboten und Unterstützungsleistungen des Integrationsfachdienstes und nicht zuletzt auch soziale Gründe Arbeitgeber dazu bewegen konnten, Menschen mit Behinderung auch dann einzustellen, wenn sie an ihrem Arbeitsplatz (noch) keine 100 %ige Leistungsfähigkeit zeigen. Auch dieses Ergebnis bestätigt Resultate früherer Betriebsbefragungen zur Bereitschaft, Menschen mit Behinderung einzustellen (vgl. TROST 1997, 151).

5.3 Dienstleistungen des Integrationsfachdienstes für die Betriebe

Die Dienstleistungsfunktion der Integrationsfachdienste für die Betrieben ist von einer grundsätzlichen und unaufhebbaren Ambivalenz geprägt. Einerseits ist der Erfolg der IFD daran geknüpft, dass sie gegenüber potenziellen Arbeitgebern ihre zentrale Funktion als Vermittler geeigneter Bewerber glaubhaft machen können, d.h. dazu beitragen, dem Bedarf des Unternehmens an ausreichend qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu entsprechen. Diese Dienstleisterrolle wird aber – das ist eine entscheidende Anfangserfahrung derjenigen Modellprojekte, die sich zunächst als arbeitgebernahe Serviceerbringer definiert haben – in einer entscheidenden Hinsicht relativiert. Im Unterschied zu konventionellen Dienstleistungsangeboten können sie insofern nicht a priori mit einer Nachfrage rechnen, als per gesetzlicher Aufgabenstellung Integrationsfachdienste ja gerade für Arbeitssuchende mit besonderen (behinderungsbedingten oder anderweitigen) Vermittlungshemmnissen zuständig sind. Mit anderen Worten: Sie sollen Menschen in Arbeit vermitteln, deren Problem es gerade ist, dass nach ihrer Arbeitskraft zunächst einmal wenig Nachfrage besteht.

Damit ist vorentschieden, dass bei den Integrationsfachdiensten im Zweifelsfall der primäre Loyalitätsbezug gegenüber den Klienten bestehen muss. Dies schließt zwar keinesfalls eine auch aus der Sicht der Unternehmen optimale Platzierung aus, es kann aber durchaus die Aufgabe des Integrationsfachdiensts sein, bei den Arbeitgebern auf eine Kompromissbereitschaft hinzuwirken. Dennoch ist der IFD darauf angewiesen, sich auch unter diesen Prämissen den Firmen gegenüber als Dienstleister zu bewähren und die Zusammenarbeit so zu gestalten, dass für die Betriebe die Kernfunktion der Vermittlung und Platzierung geeigneter Bewerberinnen und Bewerber von Interesse ist. Am ehesten ist dies natürlich dann der Fall, wenn die Zusammenarbeit zwischen IFD und Betrieb auf dessen Nachfrage zurück geht und der Integrationsfachdienst gefragt ist, einen passenden Mitarbeiter auf eine vorhandene Stelle zu vermitteln. Dieser Fall ist – darauf wurde bereits hingewiesen – aber nicht die Regel. Er kommt dann immer häufiger vor, wenn sich ein Integrationsfachdienst bereits in einer Region etabliert hat und positive Kontakte zu Unternehmen herstellen konnte.

Fallbeispiel: Der Integrationsfachdienst vermittelt auf Anfrage eines Betriebs einen schwerbehinderten Arbeitnehmer

Ein kleiner Traditionsbetrieb mit sieben Mitarbeitern im Bereich der Textilbranche hatte sich aufgrund negativer Erfahrungen mit dem Routineverfahren der allgemeinen Arbeitsvermittlung – auf Empfehlung einer Mitarbeiterin des Arbeitsamtes – an den Integrationsfachdienst gewandt. Frau Gregor, die für eine Einstellung zuständige Geschäftsführerin, berichtet:

„Wir haben zwingend jemanden gesucht und dann hab ich mit dem Arbeitsamt gesprochen. Wir hatten einen Lagerarbeiter gesucht mit Führerschein Klasse 3. Wir haben ein richtiges Profil geschrieben. (...) Dann hat das Arbeitsamt diese Stelle ja intern ausgeschrieben, also einmal in diesem Monitor drin und einmal offiziell. Da haben sie ja so Leute und dann gibt es ja so ein Art Zufallsprinzip oder wie auch immer, dann wird das eingegeben und dann wird ausgesucht und dann hatten wir fünfzig Leute hier. (...) Und das war ein reiner Horrorakt, ein Horrorakt ohne Ende. (...) Die kamen hier an, nicht gewaschen, ungewaschen, stanken. Also unser Chef, der hat eine Krise bekommen. Der hat gesagt: ‚Ich würde nicht mit einem sprechen.‘ (...) Zwei Drittel, die waren nur da und meinten: ‚Wir müssen ja hierher kommen, sonst kriegen wir ja kein Geld mehr.‘ (...) Einer kam hier an, total sternhagelvoll. (...) Da haben wir gesagt, es hat also echt keinen Zweck und dann hat auch die Arbeitsamtmitarbeiterin gesagt: ‚Also wenn das so ist, es gibt da diesen Integrationsförderverein‘, und das wäre ziemlich neu und gut. Und dann sagte sie, es wären eventuell auch Schwerstbehinderte dabei oder mit leichtem Handicap, und ich sag: ‚Gut, da ist ja nichts dagegen einzuwenden, nur ich möchte einen vernünftigen Menschen hier haben.‘ (...) Dann hat die Frau Timm (Fachberaterin des IFD, der Name wurde geändert) sich hier vorgestellt. Dann war das also ganz toll. Ich habe mit der Frau Timm ein Dreistundengespräch hier gehabt. Hab ihr das ganze Lager auch gezeigt, den ganzen Aufbau. Das Arbeitsamt selber hat ja keine Zeit dazu, die kommen ja nicht mal hier her und fragen: ‚So, was ist eigentlich, was muss gemacht werden?‘ (...) Ja, und dann kam irgendwann der Anruf: Sie glaubt, sie hat einen! (...) Dann ist sie mit dem Herrn Weite (Name geändert) gekommen, der bei uns jetzt auch eingestellt ist. (...) Herrn Weite musste man dann auch so ein bisschen umformen, so ein paar Sachen von den Äußerlichkeiten. Aber er wollte auch arbeiten. Er ist auch langzeitarbeitslos gewesen wegen seinem Insulinproblem. Aber da hab ich gesagt: ‚Mensch, da kann man mit leben.‘ (...) Ich muss sagen, da haben wir wirklich einen Glücksgriff getan. Wir mit ihm, er vielleicht auch mit uns. Er hat sich von Anfang an sehr wohl gefühlt. Na, und es läuft auch jetzt hervorragend, das Praktikum ist abgeschlossen worden, er hat einen Arbeitsvertrag bekommen. Er ist dabei.“

Der Integrationsfachdienst konnte also in diesem Fall den spezifischen Personalbedarf eines familiär geführten Traditionsbetriebes besser befriedigen als das Arbeitsamt. Dabei lag der Vorteil der Vermittlung durch den Integrationsfachdienst für die Geschäftsführerin vor allem in der sehr persönlichen Beratung, der ausführlichen Besichtigung des Arbeitsplatzes und der gezielten Auswahl eines Bewerbers. Allerdings gab es zunächst keine völlige Passung zwischen dem Anforderungsprofil der Stelle und den Leistungsfähigkeiten des Bewerbers. Ein entscheidender Nachteil war

beispielsweise, dass Herr Weite bei der Einstellung noch keinen Führerschein hatte. Außerdem gab es gewisse unterschiedliche Vorstellungen über das äußere Erscheinungsbild des neuen Mitarbeiters, die sich aber schnell klären ließen. Das Problem des nicht vorhandenen Führerscheins konnte mit Hilfe des Integrationsfachdienstes gelöst werden. Der IFD konnte Fördermittel organisieren, um Herrn Breite den Führerscheinwerb zu ermöglichen. In der Zeit bis dahin arrangierte sich der Betrieb und verzichtete auf eine Fahrtätigkeit. Dies zeigt eine gewisse Flexibilität von kleineren Betrieben, bei denen Arbeitsplätze in der Regel nicht so hochgradig standardisiert sind wie in Großbetrieben.

Frau Gregor fasst die positiven Aspekte der Zusammenarbeit mit dem IFD zusammen: „Was extrem entscheidend ist: Diese Auswahl im Vorfeld, diese Zeit, die du ja nicht in einem normalen Betrieb bist, wenn du Tagesgeschäft hast oder so was, dass du dich hier hinsetzt und mit jedem Bewerber sprichst, ne. Gut war, dass sie schon mal im Vorfeld, dadurch, dass sie das Firmenprofil kennen und dass sie nun auch hier waren, sich die Firma angesehen haben. Das ist, denke ich mal, auch sehr wichtig, dass man offen und ehrlich spricht: Was will ich haben, wie soll der Mensch sein? Warum will ich den so haben? Dann weiß ja auch diejenige, o.k., bei Firma X passt also so und so nur der Mensch rein. (...) Und dann diese begleitenden Sachen, dass sie dir die ganzen Behördensachen schon mal abnehmen. Ich meine, ich kann auch so einen Behördenantrag machen, aber ich bin kein Fachmann. Du hast dann auch Angst, da sind dann so kleine Klauseln oder kleine dünne Zeilen und du weißt gar nicht, wie der Satz gemeint ist, machst du da 'ja' oder 'nein' rein. Kreuzt du das Falsche an, dann kriegst du schon Muffe; weil man hat ja auch Angst, sich da zu sehr zu binden. Man hat noch nie die Erfahrung damit gemacht und dann weißt du nicht, was ist, und wie komme ich nachher aus dieser Sache wieder raus oder so. Nein, da muss man sagen, diese ganzen behördlichen Sachen, da war ich ganz dankbar, dass ich das nicht machen musste. Oder die Geschichte mit dem Führerschein - übernimmt das Amt! Diese ganzen Sachen im Vorfeld, das hat sie alles geregelt.“

Als besonders entscheidend erscheinen hier:

- der Umstand, dass sich die IFD-Mitarbeiterin ausführlich Zeit genommen hat, um im persönlichen Kontakt den Betrieb und die Anforderungen des Arbeitsplatzes kennen zu lernen,
- die sorgfältige Auswahl des Bewerbers,
- die erhebliche Unterstützung bei der Beantragung von Fördermitteln,
- die Problemlösungsfähigkeiten des Integrationsfachdienstes bei der Entwicklung der für die Stelle erforderlichen Kompetenzen des Bewerbers, wie dies bei der Unterstützung des Führerscheinwerbs sichtbar wurde.

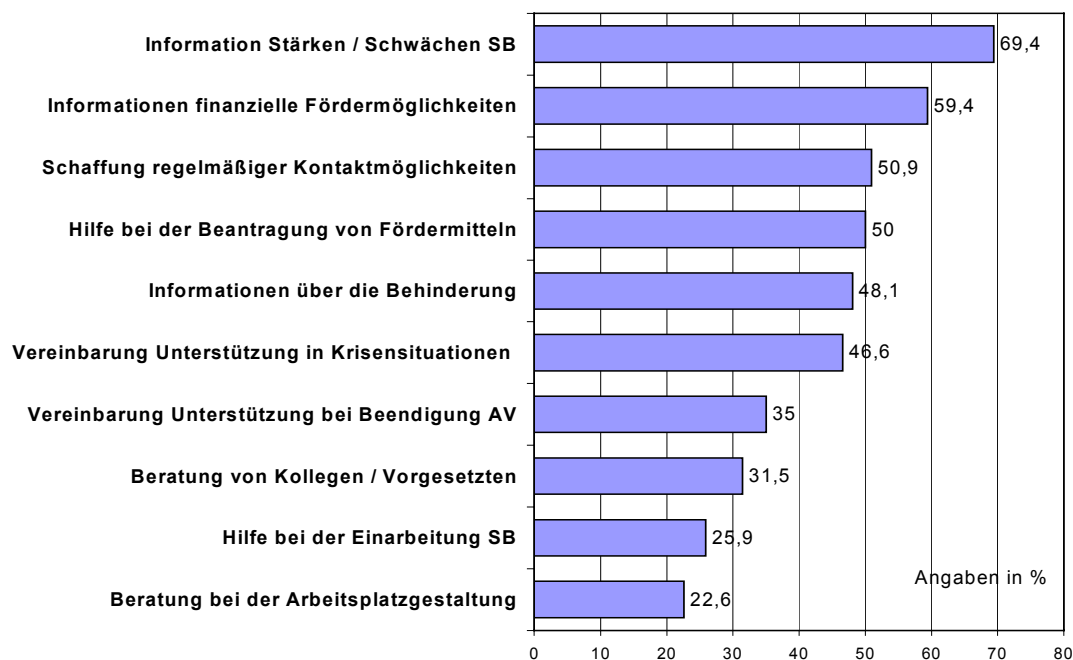
Die hier von der Geschäftsführerin eines Kleinbetriebes genannten Aspekte sind repräsentativ für die Vorzüge der Integrationsfachdienste, die von den Betrieben in den durchgeführten Interviews immer wieder herausgehoben wurden. Die gezielte Bewerberauswahl erwies sich für drei Viertel der befragten Unternehmen als entscheidender Vorzug des Integrationsfachdienstes.

Eine Übersicht über die Einschätzung der Bedeutung ausgewählter Dienstleistungen des Integrationsfachdienstes enthält Abbildung 54, wobei der Anteil der Fälle angegeben ist, in dem das jeweilige Unterstützungsangebot für die Arbeitgeber „große Bedeutung“ hat. Die Tendenz der Antworten ist eindeutig: Für die Betriebe steht deutlich im Vordergrund, ein klares Bild von den Stärken und Schwächen des neuen Mitarbeiters zu erhalten und darüber informiert zu werden, welche finanziellen Fördermöglichkeiten eventuell in Frage kommen. Dies sind Grundlagen, von denen eine Einstellungsentscheidung abhängt und zugleich liegt hierin für die Betriebe einer der größten Vorzüge der Zusammenarbeit mit dem IFD: Wenn sie einen von den Fachdiensten betreuten neuen Mitarbeiter einstellen, so gehen sie kein unkalkulierbares Risiko ein, sondern wissen genau, was diese neue Kraft leisten kann und was nicht. Im Gegensatz zur Einstellung von Bewerberinnen und Bewerbern, die sich auf eine Stellenausschreibung melden, kann also die Auswahl und Beschäftigung von Klienten des IFD auf abgesicherten Informationen beruhen. Ein weiterer Vorteil für die Betriebe besteht darin, dass sie auch nach der Einstellung des neuen Mitarbeiters im Rahmen regelmäßiger Kontaktmöglichkeit mit dem IFD einen Ansprechpartner haben, der sich bei Bedarf auch in Krisensituationen einschaltet. Deshalb ist es

nicht überraschend, dass die befragten Betriebe gerade diese Dienstleistungen relativ hoch bewerten.

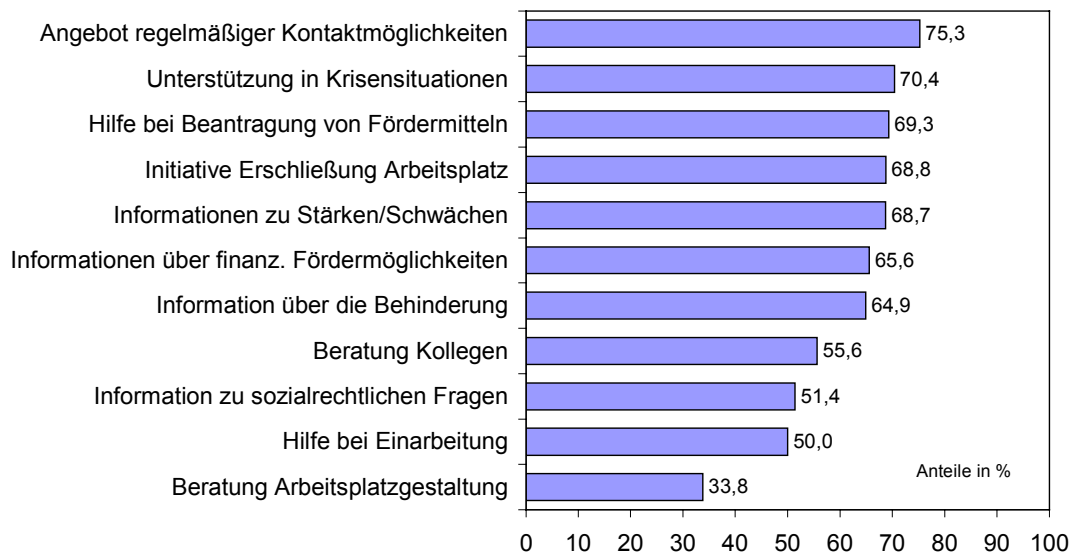
Eine geringere Bedeutung kommt aus Sicht der Betriebe dagegen arbeitsplatzbezogenen bzw. arbeitsbegleitenden Unterstützungsformen zu, die mit einer Präsenz der IFD-Mitarbeiter im Betrieb verbunden sind, wie etwa die Beratung von Kollegen und Vorgesetzten, Hilfen bei der Einarbeitung des neuen Mitarbeiters und Beratung bei der Arbeitsplatzgestaltung. Die Mehrzahl der Betriebe scheint vor allem an Erkenntnissen und Hilfestellungen interessiert, die der besonderen Situation von Schwerbehinderten Rechnung tragen. Für die Umsetzung dieser Informationen innerhalb der eigenen betrieblichen Zusammenhänge halten sie sich in der Regel selbst für kompetent. Zudem liegt es im Interesse der Betriebe, die mit der Einstellung eines Menschen mit Behinderung einhergehenden Auswirkungen auf den Betriebsablauf möglichst im Rahmen zu halten.

Abb. 54: Einschätzung der Dienstleistungen der Integrationsfachdienste durch die Betriebe
(Anteile der Nennungen mit 'großer' Bedeutung; n = 111)



In genau den Bereichen, in denen die Betriebe den größten Bedarf an Unterstützungsleistungen formulieren, schrieben sie zugleich den Fachberatern der Integrationsfachdienste eine hohe Kompetenz zu. Besonders groß ist der Anteil der Betriebe, welche die fachlichen Fähigkeiten der Dienste im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung regelmäßiger Kontaktmöglichkeiten und der Unterstützung in Krisensituationen als hoch einschätzen (vgl. Abbildung 55).

Abb. 55: Einschätzung der Fachkompetenz der Integrationsfachdienste durch die Betriebe
(Anteile der Nennungen mit 'großer' Bedeutung; n = 111)



Auch die Fachkompetenz der IFD-Mitarbeiterinnen und –Mitarbeiter in den Bereichen der Beratung und Hilfe bei der Beantragung von Fördermitteln, der Information über die Behinderung bzw. die Stärken und Schwächen eines Klienten sowie im Hinblick auf die Initiative zur Erschließung eines Arbeitsplatzes wird von jeweils rund zwei Dritteln der befragten Betriebe als hoch eingeschätzt. Hierbei ist besonders der letztgenannte Aspekt bemerkenswert, belegt die positive Einschätzung der Akquisitionsaktivitäten der Dienste doch, dass die Betriebe in der Regel nicht von sich aus die Einstellung eines behinderten Mitarbeiters in Betracht gezogen haben, sondern der IFD in dieser Hinsicht die Initiative ergriffen hat.

In Bereichen, die für die Arbeitgeber von nachgeordneter Bedeutung sind, wird auch die Fachkompetenz der IFD-Berater geringer eingeschätzt. Dies betrifft insbesondere die Beratung über die Arbeitsplatzgestaltung, die Hilfe bei der Einarbeitung, die Beratung von Kollegen und Vorgesetzten sowie die Informationen zu sozialrechtlichen Fragen. Abgesehen von den Informationen zu sozialrechtlichen Fragen handelt es sich bei den genannten Kompetenzbereichen um solche, die nicht nur mit innerbetrieblichen Aktivitäten verbunden sind, sondern die z.T. ein erhebliches technisches bzw. betriebsinternes Wissen erfordern. Nach Auffassung der befragten Firmenangehörigen verfügen die Fachberater offensichtlich weniger über entsprechende Fähigkeiten als im engeren Sinne über sozialarbeiterische bzw. auf die Klienten bezogene Kompetenzen. Deshalb sind die Integrationsfachdienste gefragt, für eine gelingende Zusammenarbeit mit Betrieben einen Bezugsrahmen zu entwickeln, der von allen am Prozess der beruflichen Integration mitwirkenden Partnern geteilt wird und die Dienste auch als Experten für die Belange eines Unternehmens ausweist. Die Einschätzungen der Arbeitgeber zeigen, wie wichtig für die Dienste der Erwerb eines möglichst fundierten Wissens über betriebliche Abläufe ist, und sie machen zugleich deutlich, wie viel Taktgefühl und Sensibilität den Integrationsfachberatern beim Agieren im betrieblichen Umfeld abverlangt wird.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass sich die befragten Betriebe sich über die Qualität der Unterstützungsangebote und Serviceleistungen der Integrationsfachdienste äußerst posi-

tiv aussprechen. Dies drückt sich auch aus in der Gesamteinschätzung der Zusammenarbeit mit dem Integrationsfachdienst, die in Form von Schulnoten erfolgte:

- 87 (93,5 %) von 93 Betrieben benoteten die Kooperation mit den IFD mit gut oder sehr gut,
- 6 (6,5 %) vergaben die Note befriedigend bzw. in einem Fall die Note mangelhaft.

Die daraus errechnete Durchschnittsnote von 1,7 unterscheidet sich substantiell von der Bewertung, die von Betrieben für die Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern vergeben wurde: Hier errechnet sich lediglich eine Durchschnittsnote von 3,5 (n = 88). Der Anteil der Fälle, in dem die Beurteilung „gut“ oder besser erfolgte, liegt hier nur bei 20,5 %, vergleichsweise hohe Anteile sind bei Antworten wie „ausreichend“ (28,4 %) und „mangelhaft“ (15,9 %) zu verzeichnen.

Die Gründe für diese unterschiedliche Beurteilung der Zusammenarbeit mit den Integrationsfachdiensten einerseits und den Arbeitsämtern andererseits werden von den Betrieben klar benannt: Der IFD sei „persönlicher“, gehe individueller auf die Bedürfnisse sowohl des Arbeitnehmers als auch des Arbeitgebers ein. Darüber hinaus wurde der IFD als engagiert, intensiv arbeitend, schnell, flexibel, unbürokratisch und kompetent erlebt. Weitere wichtige Eigenschaften, die Betriebe am IFD schätzen, sind die individuelle und ausführliche Beratung und Betreuung sowie die gute Vorauswahl der Klienten. Genau umgekehrt verhält es sich mit der Einschätzung der Arbeitsämter durch die Betriebe: Diese werden häufig als zu unpersönlich und zu bürokratisch beurteilt. Nur in drei Fällen sahen die Betriebe keine Unterschiede zwischen der Arbeit der Integrationsfachdienste und der Arbeitsverwaltung, bzw. standen der Kooperation mit dem IFD kritisch gegenüber. In diesen Fällen wurde der Fachdienst ebenso wie das Arbeitsamt als zu bürokratisch eingeschätzt.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass es den Integrationsfachdiensten sehr gut gelungen zu sein scheint, sich einstellungsbereiten Betrieben als professionelle Kooperationspartner zu empfehlen, und dass sie in der konkreten Zusammenarbeit mit ihrem breit gefächerten Dienstleistungsangebot einen auf Seiten der Arbeitgeber vorhandenen Beratungs- und Unterstützungsbedarf abdecken können. Aus Sicht der Betriebe stellen die Aktivitäten und Leistungen der Integrationsfachdienste eine elementare Voraussetzung für eine erfolgreiche Vermittlung dar. Dabei spielt die Sicherheit, die der Betrieb durch den Integrationsfachdienst in Bezug auf die Einschätzung des behinderten Mitarbeiters, die Bewältigung der anfallenden bürokratischen Aufgaben sowie eventueller problematischer Situationen gewinnt, eine entscheidende Rolle.

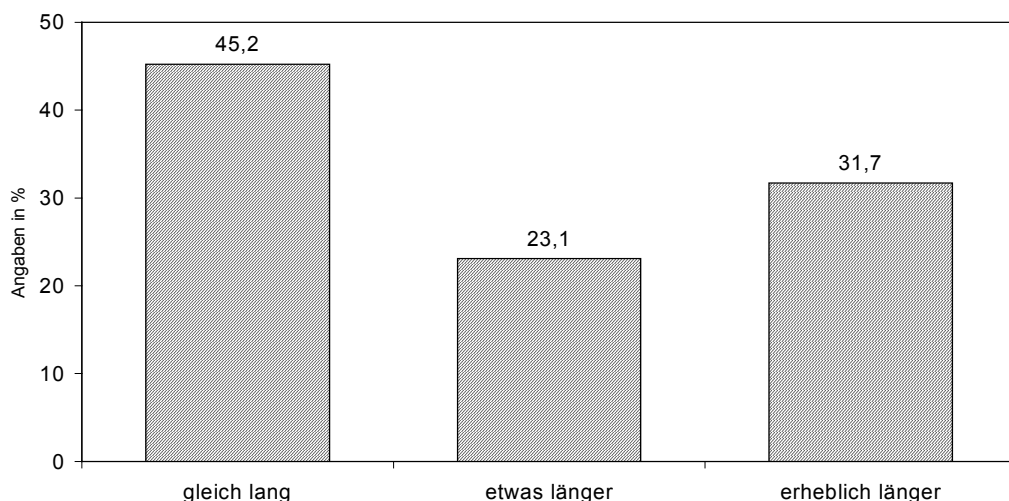
5.4. Erfahrungen der Betriebe mit Mitarbeitern mit Behinderung

5.4.1 Arbeitsbezogene Erfahrungen

Mit der Einstellung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters mit Behinderung erklären sich die Arbeitgeber dazu bereit, sich auf ein Beschäftigungsverhältnis einzulassen, das sich in verschiedener Hinsicht von dem mit einem nicht behinderten Arbeitnehmer unterscheidet. Dies beginnt bereits mit der Phase der Einarbeitung, die bei einem Menschen mit Behinderung länger dauern kann und möglicherweise mit einigen Anforderungen an Kollegen und Vorgesetzte verbunden ist.

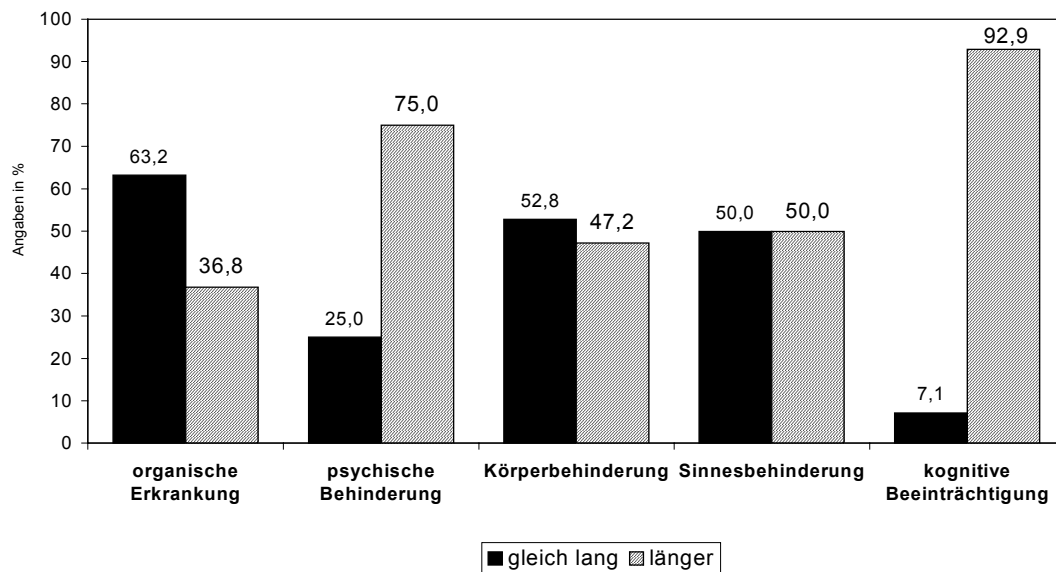
Die Angaben der Betriebe über die notwendige **Einarbeitungszeit** schwanken in Abhängigkeit von der Art der Tätigkeit und der Behinderung des neuen Mitarbeiters beträchtlich. So kommen Einarbeitungszeiten von einer Woche bis zu 9 Monaten vor. Im Mittel geben die Betriebe eine Zeitspanne von 12 Wochen an. Nach ihrer Auffassung dauerte die Einarbeitungszeit im Vergleich mit der Einstellung eines nicht behinderten Arbeitnehmers in 45,2 % der Fälle gleich lang, bei 23,1 % etwas länger und bei 31,7 % erheblich länger (vgl. Abbildung 56).

Abb. 56: Dauer der Einarbeitungszeit der Mitarbeiter mit Behinderung
(Vergleich mit nicht behinderten Arbeitnehmern; n = 111)



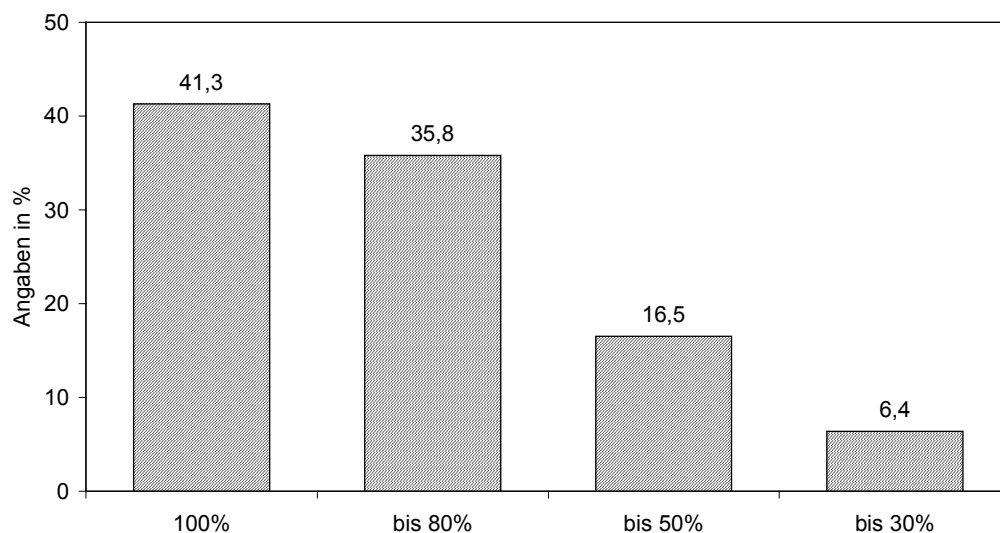
Letztlich sind die einzelnen Arbeitsverhältnisse aber nicht miteinander vergleichbar, weil sich sowohl die Personen, die in den jeweiligen Betrieben arbeiten, die inhaltlichen Anforderungen der Arbeitsplätze als auch die beruflichen Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erheblich unterscheiden. Aus Sicht der Betriebe besteht ein höherer Einarbeitungs- und damit einen potentiell höheren Betreuungsbedarf vor allem bei Menschen mit psychischen Behinderungen und bei Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen. Genau drei Viertel der Menschen mit psychischen Behinderungen benötigen nach Angaben der Betriebe eine längere Einarbeitungszeit als nicht behinderte, bei Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen sind es sogar 93 % der Fälle. Menschen mit Körperbehinderung und Menschen mit Sinnesbehinderung benötigen etwa je zur Hälfte eine gleich lange oder eine längere Einarbeitungszeit, bei Menschen mit organischer Erkrankung nähert sich dagegen in fast zwei Drittel der Fälle die Gestaltung der Anfangsphase der üblichen Vorgehensweise an (vgl. Abbildung 57).

Abb. 57: Einarbeitungszeit nach Behinderungsarten
(n = 103)



Aus der Perspektive des Unternehmens ist es eine entscheidende Frage, inwieweit ein Beschäftigter zur Produktivität beitragen kann und ob seine Arbeit unter nüchternen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten als positiv bewertet werden kann. Die Betriebe wurden deshalb in der Befragung auch gebeten, die **Leistungsfähigkeit des Mitarbeiters** mit Behinderung im Vergleich mit einem nicht behinderten Kollegen einzuschätzen. Dabei wurde 41,3 % der behinderten Arbeitnehmer eine volle Leistungsfähigkeit bescheinigt, weitere 35,8 % stehen mit einer Leistung von bis zu 80 % dem sonstigen Stelleninhaber nur unwesentlich nach. 16,5 % der behinderten Beschäftigten leisten nach Ansicht der Betriebe etwa halb so viel wie ein nicht behinderter Arbeitnehmer. Sehr deutliche Unterschiede scheinen schließlich bei 6,4 % der eingestellten Mitarbeiter mit Behinderung vorhanden, denen mit bis zu 30 % eine ausgesprochene Minderleistung bescheinigt wird (vgl. Abbildung 58).

Abb. 58: Grad der Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter mit Behinderung an ihrem Arbeitsplatz
(im Vergleich mit einem nicht behinderten Mitarbeiter; n = 109)

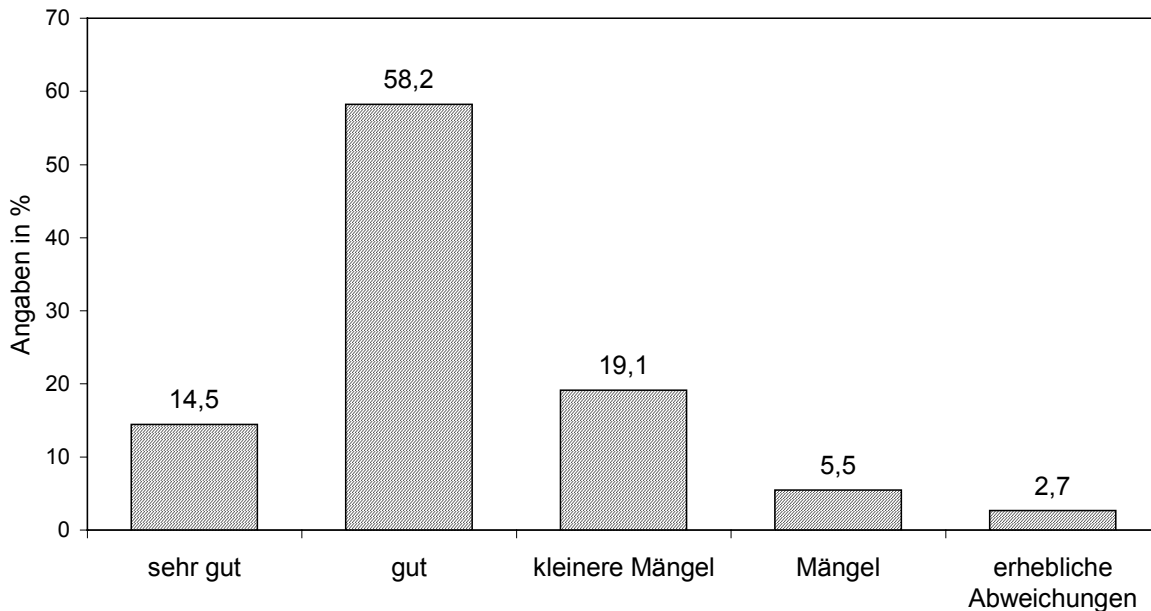


Stellt man diese Einschätzung zur Leistungsfähigkeit der behinderten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ins Verhältnis zu vergleichbaren Befragungen aus anderen Studien, so zeigt sich, dass es sich bei der Klientel der Bundesmodellprojekte – zumindest im Durchschnitt – um eine außerordentlich leistungsfähige Gruppe von Menschen mit Behinderung handelt. Während hier über drei Viertel (77,1 %) der behinderten Beschäftigten mit einer Leistungsfähigkeit von bis zu 80 % bzw. 100 % sehr hoch eingeschätzt wurden, erbrachte eine Studie zur Arbeitssituation von Menschen mit psychischer Behinderung, die von Integrationsfachdiensten vermittelt wurden, einen Anteil von 36,8 % auf diesem Leistungsniveau (vgl. TROST 1997, 135). In einer Untersuchung zur Arbeitssituation ehemaliger WfbM-Beschäftigter auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt wurde Menschen mit geistiger Behinderung zu einem Anteil von 39,6 % eine vergleichbare Leistungsfähigkeit bescheinigt. Dabei sahen in der letztgenannten Befragung die Betriebe lediglich bei 3,8 % der behinderten Beschäftigten, ein Leistungsniveau, das mit 100 % dem nicht Behinderter entspricht.

Allerdings wird auch in der vorliegenden Studie Menschen mit psychischer Behinderung und Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen eine vergleichsweise geringe Leistungsfähigkeit zugeschrieben. Der Anteil der Fälle mit einem Grad der Leistungsfähigkeit von 100% liegt in beiden Gruppen bei 21 %. Ein etwas höherer Anteil ergibt sich in dieser Hinsicht bei Menschen mit Körperbehinderungen, denen zu 37 % eine volle Leistungsfähigkeit bescheinigt wird. Zu einem noch höheren Prozentsatz gilt dies für Menschen mit organischen Erkrankungen (55 %) und Menschen mit Sinnesbehinderung (68 %). Wenn von den vermittelten Menschen mit organischen Erkrankungen und mit Sinnesbehinderung mehr als jeder zweite seinen Arbeitsplatz uneingeschränkt ausfüllen kann, so sind dafür zwei Faktoren ausschlaggebend: Zum einen sind bei ihnen arbeitsrelevante Kompetenzen nur in geringem Umfang beeinträchtigt, zum anderen gelingt es gerade bei diesen Gruppen sehr gut, Arbeitsplätze zu finden, an denen behinderungsbedingte Einschränkungen weniger zum Tragen kommen. Gerade bei Menschen mit Sinnesbehinderungen kann die Arbeitsplatzauswahl spezifischen Vorgaben folgen und sich auf Beschäftigungsmöglichkeiten konzentrieren, an denen die Notwendigkeit akustischer und optischer Wahrnehmung bzw. verbaler und visueller Kommunikation nicht so hoch ist oder durch entsprechende Hilfsmittel kompensiert werden kann.

Unter den vermittelten Menschen mit Behinderung findet sich also ein beträchtlicher Teil von sehr kompetenten Mitarbeitern, die eingestellt wurden, weil von ihnen Leistung erwartet wird und sie diese Leistung auch erbringen können. Frauen und Männer, deren berufliche Kompetenzen spürbar eingeschränkt sind, befinden sich daneben deutlich in der Minderzahl. Dementsprechend wird von den Betrieben nicht nur die Leistungsfähigkeit, sondern auch die **Qualität der Arbeit** der behinderten Beschäftigten relativ positiv beurteilt. Knapp drei Viertel (72,7 %) der Vermittelten arbeiten „gut“ oder sogar „sehr gut“. Größere Mängel oder sogar erhebliche Abweichungen von den Vorgaben werden nur bei insgesamt 8,2 % der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Behinderung beobachtet (vgl. Abbildung 59).

Abb. 59: Qualität der Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Behinderung
(Angaben der Betriebe; n = 111)



Auch was die Einstufung ihrer Arbeit angeht, unterscheiden sich die von den Bundesmodellprojekten vermittelten Männer und Frauen in ihrer Mehrzahl von Klientinnen und Klienten anderer Integrationsfachdienste. In vergleichbaren Befragungen beurteilten Betriebe die Qualität der Arbeit von Mitarbeitern mit psychischer Behinderung in knapp der Hälfte aller Fälle (47,4 %) als „gut“ oder „sehr gut“ (TROST 1997, 136). Die Arbeitsqualität von ehemaligen WfbM-Mitarbeitern, die auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wechseln konnten, wurde in 47,3 % aller Fälle als „gut“ oder „sehr gut“ befunden (vgl. TROST / KÜHN 2001, 141). Außerdem ermittelte der LANDSCHAFTSVERBAND RHEINLAND (1998, 25) in einer umfangreichen Befragung, dass Firmen, die Menschen mit geistiger Behinderung beschäftigen, die Produktivität dieser Mitarbeiter eher kritisch sehen: "Die Qualität der Leistung (wird) von einem Viertel der Betriebe überwiegend kritisch bewertet; jeder dritte Betrieb stellt die Leistungsfähigkeit und Arbeitsproduktivität in Frage". Diese Einschätzungen decken sich nicht mit den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung. Die Klientinnen und Klienten der Bundesmodellprojekte werden von den Betrieben deutlich kompetenter und leistungsfähiger erlebt.

Die befragten Arbeitgeber beobachteten, dass sich das **Kompetenzniveau der eingestellten Menschen mit Behinderung mit den Anforderungen und Erfahrungen an betrieblichen Arbeitsplätzen in den meisten Fällen weiterentwickelt** (vgl. Abbildungen 60-62).

Abb. 60: Entwicklung arbeitsbezogener Kompetenzen im Verlauf der Beschäftigung: Arbeitsleistung (n = 105)

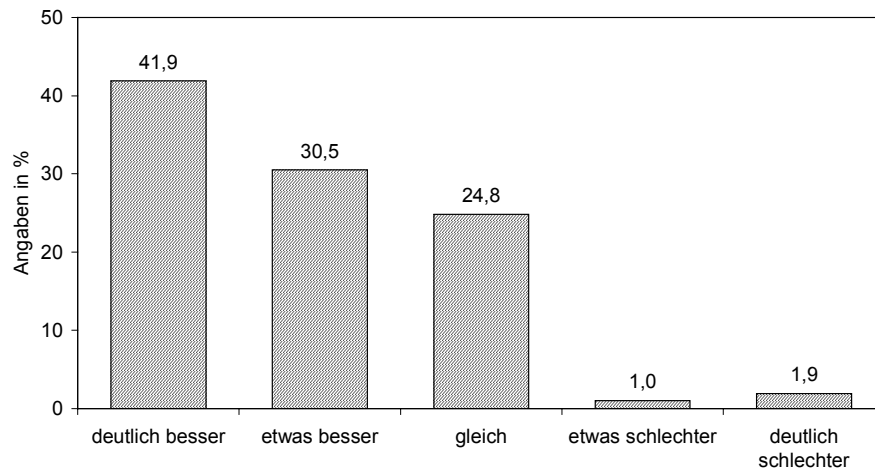


Abb. 61: Entwicklung arbeitsbezogener Kompetenzen im Verlauf der Beschäftigung: Selbständigkeit (n = 105)

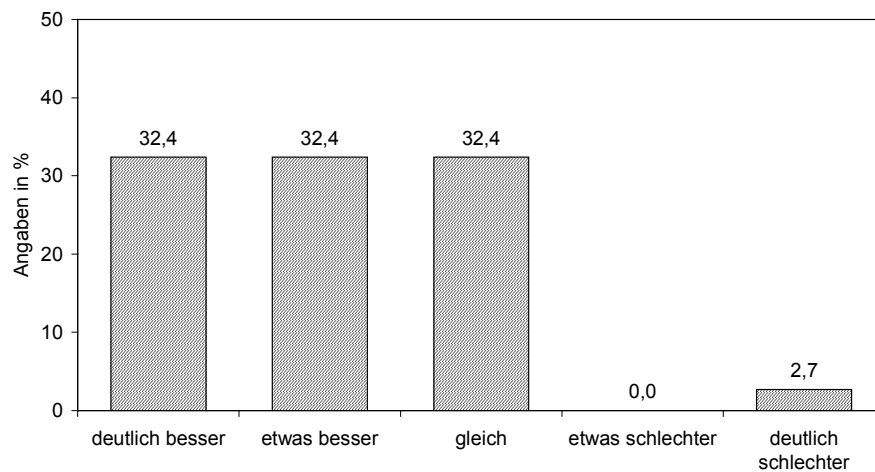
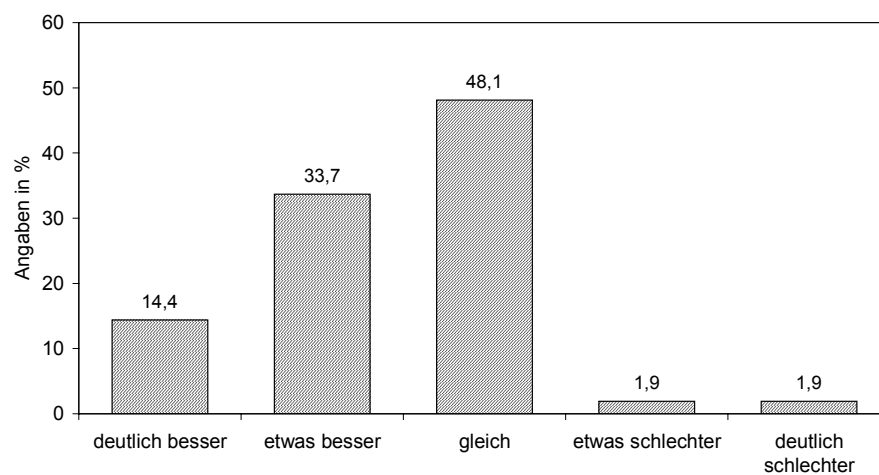


Abb. 62: Entwicklung arbeitsbezogener Kompetenzen im Verlauf der Beschäftigung: Flexibilität (n = 104)



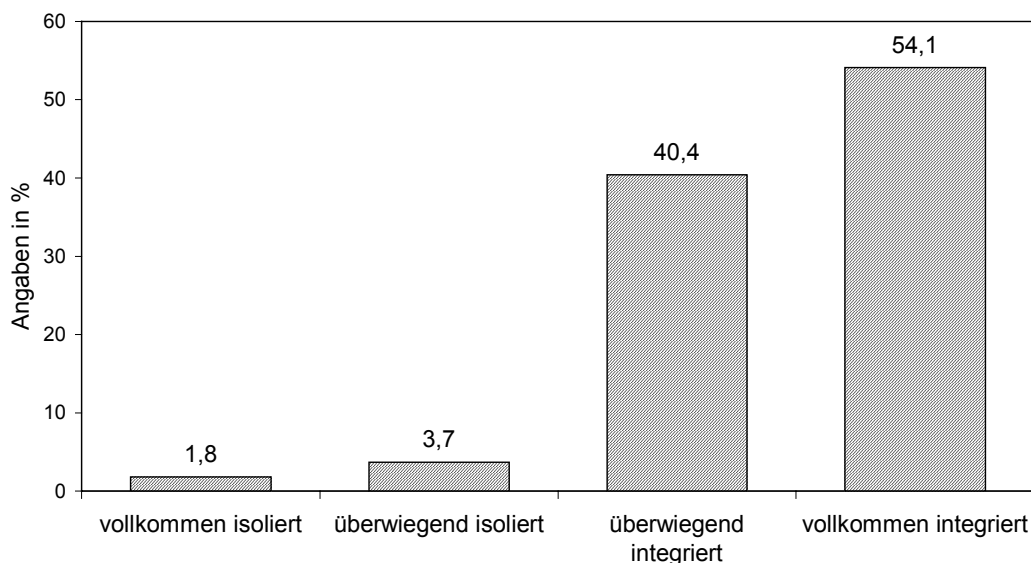
In den Augen der Arbeitgeber hat sich die Arbeitsleistung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Behinderung in 72,4 % der Fälle etwas oder deutlich verbessert. Zu einer Verschlechterung kam es nur bei 2,9 % der Vermittelten. Auch in Bereichen wie Selbstständigkeit oder Flexibilität wurden bei einem großen Teil der Menschen mit Behinderung Fortschritte registriert. Wenn Beeinträchtigungen im Zusammenhang mit der Arbeitsleistung auftauchten, so weniger in der Arbeitsqualität als beim **Arbeitstempo**. Hier kommt es nach Aussage der Betriebe in 45,5 % der Fälle zu gewissen Problemen, davon bei 9 % der Beschäftigten sogar zu "erheblichen" Problemen. Dies gilt vor allem, bei Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen, bei denen mit rund 74 % der Anteil derjenigen, bei denen ein zu geringes Arbeitstempo von Seiten der Betriebe bemängelt wurde, deutlich höher liegt als bei anderen Gruppen.

Wenig Probleme bestehen nach Angaben der Arbeitgeber in Bezug auf die **Arbeitsdisziplin** der schwerbehinderten Personen: bei 86,2 % der behinderten Mitarbeiter ergab sich von Beginn des Beschäftigungsverhältnisses an keinerlei Anlass für Beanstandungen in dieser Hinsicht. Zum Teil – d.h. bei einem knappen Viertel aller Fälle (23,1 %) – traten Probleme mit der Arbeitsmotivation der beschäftigten Behinderten auf, 76,9 % der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden von den Betrieben aber als sehr motiviert erlebt.

5.4.2 Soziale Integration am Arbeitsplatz

Eine gelungene berufliche Integration beinhaltet mehr als die bloße Bewältigung von Arbeitsanforderungen und eine zufriedenstellende Leistungsfähigkeit. Ebenso entscheidend ist die Frage der persönlichen Beziehungen und der **Einbindung in die Gruppe der Kolleginnen und Kollegen im Betrieb**. Hier äußerten sich die befragten Betriebe insgesamt sehr positiv. Die Stellung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ihrem kollegialen Umfeld beschrieben die Betriebe in 54,1 % der Fälle als „vollkommen integriert“ und in 40,4 % der Fälle als „überwiegend integriert“ (vgl. Abbildung 63).

Abb. 63: Stellung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im betrieblichen Umfeld
(Angaben der Betriebe; n = 109)



Als "vollkommen" oder "überwiegend" isoliert werden dagegen nur 5,5 % der eingestellten Behinderten bezeichnet. Allerdings bestehen hier behinderungsspezifische Unterschiede:

Während insgesamt 68,4 % der Menschen mit organischen Erkrankungen als „vollkommen integriert“ gelten können, sind dies unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit psychischen Erkrankungen nur ein starkes Viertel (28,6 %). Auch bei Beschäftigten mit kognitiven Beeinträchtigungen liegt dieser Anteil nur geringfügig höher. Diese Wahrnehmung der Betriebe muss als ein Indiz für einen grundsätzlich höheren Betreuungsbedarf von Menschen mit psychischen Behinderungen und Menschen mit kognitiven Behinderungen auch hinsichtlich der sozialen Integration gesehen werden.

Auch bezüglich der sozialen Integration verzeichnen die befragten Betriebe mit wenigen Ausnahmen eine **zunehmende Verbesserung im Verlauf der jeweiligen Beschäftigungsverhältnisse**. Der Wandel in den Beziehungen zwischen dem nicht behinderten Kollegen zu dem behinderten Mitarbeiter vollzog sich nach Auffassung der Arbeitgeber in verschiedener Hinsicht. Ihre Aussagen zur Frage nach Änderungen im Verhältnis der übrigen Beschäftigten zum neuen Mitarbeiter mit Behinderung lassen sich deshalb unterschiedlichen Argumentationsfiguren zuordnen:

- *Wachsende Akzeptanz, Aufgeschlossenheit und Abbau eventuell vorhandener Vorurteile bei den Kollegen:*
 - "Als vollwertiger Kollege akzeptiert."
 - "Anfangsskepsis hat sich zur normalen Kollegialität entwickelt."
 - "Der Mitarbeiter wird auch zum Freund."
 - "Integration schreitet weiter voran. Fühlt sich immer mehr dem Team zugehörig."
 - "Es wurde mehr Verständnis für die Behinderung und daraus folgend für die Arbeitsleistung aufgebracht."
 - "Zunehmende Kontaktaufnahme."
 - "Verhältnis wurde immer besser, da Klient nach und nach die ganze Einrichtung kennen lernte und somit zum ganzen Haus ein gutes Verhältnis aufbauen konnte (Verhältnis war schon am Anfang gut)."
 - "Von Skepsis zu völliger Akzeptanz."
 - "Er gehört jetzt zur Mannschaft."
 - "Es hat sich zu einem kollegialen Verhältnis entwickelt."
 - "Vorurteile wurden abgebaut. Kollegen sind offener geworden."
- *Erarbeitung von Anerkennung durch fachlich-berufliche Leistungen:*
 - "Die Mitarbeiterin wurde mehr und mehr von den Kollegen aufgrund ihres Fachwissens und ihrer soliden Arbeitsweise anerkannt und stellt heute ein festes Mitglied unseres Teams dar."
 - "Der Mitarbeiter hat sich durch Fachwissen mehr Anerkennung erarbeitet."
 - "Leistung wurde anerkannt."
- *Abbau von Hemmungen und Ängsten beim behinderten Menschen selbst:*
 - "Die Mitarbeiterin hat viele ihrer Hemmungen und Ängste abgelegt und kann besser auf Kollegen zugehen."
 - "Der Mitarbeiter wurde immer besser und überwand seine Unsicherheiten, da der Vorgesetzte um Integration auch persönlich bemüht war."
- *Ausbildung von Verständigungsroutinen (insbesondere bei gehörlosen Menschen):*
 - "Mehr Aufgeschlossenheit gegenüber gehörlosen Menschen."
 - "Die Verständigung wird besser, weil wir es mit der Zeit lernen."
 - "Die Integration im Kollegenkreis hat sich zunehmend verbessert, Verständigungsschwierigkeiten konnten gemeistert werden, Vorurteile konnten abgebaut werden."
 - "Verbesserung der Kommunikation."

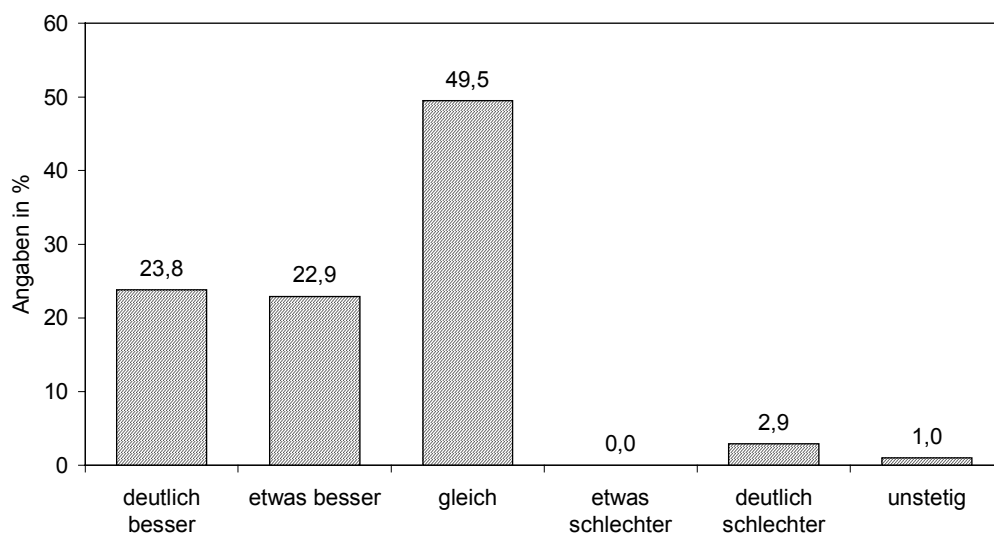
Verschlechterungen des kollegialen Verhältnisses im Verlauf der Beschäftigung blieben die Ausnahme. Stellvertretend für solche Einzelfälle kann die Ausführung eines Betriebsleiters stehen:

"Das Verhältnis hat sich gewandelt von offener Annäherung an diesen Mitarbeiter ohne Vorurteile zu Resignation, da Mitarbeiter sich ausgrenzte und auch keine fachliche Kompetenz hatte nach gesamter Zeit im Unternehmen, auch jegliches Lächeln im Kontakt mit Kunden fehlte."

Die Erfolgchancen einer beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Behinderung hängen auch von einer Reihe vorwiegend sozialer Faktoren ab, unter denen den zwischenmenschlichen Beziehungen am Arbeitsplatz eine große Bedeutung zukommt. Aus diesem Grund ist es ein Anliegen arbeitsbegleitender Unterstützung, auf möglichst vielen betrieblichen Hierarchieebenen die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit einem neuen Kollegen mit Behinderung zu wecken und eventuell vorhandene Vorurteile zu thematisieren und auszuräumen. Es ist deshalb von besonderer Bedeutung, ob die behinderten Menschen **innerhalb des Betriebs Ansprechpartner** haben, die sie gegebenenfalls unterstützen. Nach Aussage der Betriebe ist dies bei 82 % der vermittelten Männer und Frauen der Fall. Die Mehrzahl von ihnen hat sogar zwei und mehr Ansprechpartner im betrieblichen Umfeld.

Schließlich hängt es auch vom behinderten Mitarbeiter selbst ab, inwieweit er über die erforderlichen **sozialen Fähigkeiten** verfügt, sich in ein Team von Kolleginnen und Kollegen einzufügen. Positiv zu bewerten ist daher, dass nach Auskunft der Betriebe fast die Hälfte (46,7 %) der vermittelten Frauen und Männer mit Behinderung ihre sozialen Fähigkeiten "etwas" oder sogar "deutlich" im Verlauf der Beschäftigung verbessern kann. Weitere knapp 50 % blieben auf dem gleichen – und das kann auch heißen gleich hohen – Niveau, nur einige wenige haben sich verschlechtert (vgl. Abbildung 64).

Abb. 64: Entwicklung arbeitsbezogener Kompetenzen im Verlauf der Beschäftigung: Soziale Fähigkeiten
(n = 105)



5.4.3 Vor- und Nachteile der Beschäftigung von Menschen mit Behinderung aus Sicht der Betriebe

Die Einstellung einer Mitarbeiterin bzw. eines Mitarbeiters mit Behinderung kann sich für die Betriebe sowohl in positiver als auch in negativer Hinsicht von der Beschäftigung eines nicht behinderten Arbeitnehmers unterscheiden. Die befragten Betriebe vermittelten mehrheitlich den deutlichen Eindruck, dass für sie die Beschäftigung eines behinderten Menschen – unter Berücksichtigung vor allem auch der finanziellen Förderung – mit grö-

ßeren Vorteilen als Nachteilen verbunden ist, bzw. dass die Vorteile die Nachteile kompensieren. Die Frage, welche Vorteile bzw. Nachteile für sie die Beschäftigung eines Mitarbeiters mit Behinderung hat, wurde von 24 % der Arbeitgeber mit Blick auf den bei ihnen tätigen Menschen mit Behinderung mit der ausdrücklichen und ausschließlichen Nennung von Vorteilen beantwortet. In 11% der Fälle sahen die Betriebe dagegen keine positiven, sondern nur negative Effekte. Für die Mehrzahl (65 %) der Betriebe aber sind sowohl Vor- als auch Nachteile erkennbar.

Die von den Betrieben genannten „**Vorteile**“ lassen sich in drei Hauptgruppen gliedern:

- Vorteile, die mit der Person der beschäftigten Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers verbunden sind, insbesondere bestimmte arbeitsbezogene oder das Sozialverhalten (von 43 % der Betriebe genannt)
- Vorteile finanzieller Natur (ebenfalls von 43 % der Arbeitgeber betont)
- Vorteile in sozialer Hinsicht (21 % der Antworten).

Unter den angegebenen **personenbezogenen Vorteilen** bezieht sich ein großer Teil der Antworten auf motivationale Kompetenzen, d.h. es wird das Engagement, die Einsatzfreudigkeit, das Interesse und die Freude der eingestellten Menschen mit Behinderung an der Arbeit betont. Außerdem werden deren sozialintegrative Kompetenzen wie z.B. Freundlichkeit und Teamfähigkeit hervorgehoben. Daneben bildet die Nennung ausschließlich fachlicher, arbeitsbezogener Vorteile wie etwa die berufliche Qualifikation oder besonderer Fähigkeiten eher die Ausnahme. Einen Eindruck von diesen Einschätzungen vermittelt die folgende inhaltlich repräsentative Auswahl von Antworten:

- „Sie ist unkompliziert und arbeitswillig.“
- „Wir haben einen zuverlässigen, einsatzfreudigen Mitarbeiter bekommen.“
- „Ein engagierter und zuverlässiger Mitarbeiter, sowie zufriedener als der Durchschnitt der Kollegen.“
- „Der Mitarbeiter kündigt nicht, arbeitet gewissenhaft.“
- „Hohe Identifikation mit dem Arbeitsplatz.“
- „Pünktlich, bemüht.“
- „Sie macht gute Arbeit.“
- „Sehr engagiert und interessiert, Freude an der Arbeit.“
- „Engagement, Eigeninitiative.“
- „Nette, qualifizierte und teamfähige Mitarbeiterin.“
- „Wir haben einen äußerst zuverlässigen Mitarbeiter mit dem Herzen am rechten Fleck bekommen.“
- „Besetzung einer seit 9 Monaten vorhandenen Stelle durch qualifizierte Person.“
- „Hohes persönliches Engagement, Motivation.“
- „Fachliche Qualifikation.“
- „Sehr gute Einstellung zur Arbeit, sehr pflichtbewusst.“
- „Spaß an der Arbeit, Einsatzbereitschaft, freundliches Auftreten gegenüber anderen.“
- „Viele einfache Arbeiten werden korrekt erfüllt.“
- „Hohe Einsatzbereitschaft des Mitarbeiters.“
- „Der Mitarbeiter ist sehr diszipliniert und engagiert.“
- „Der Mitarbeiter ist motiviert, fleißig, macht alle Handwerksarbeiten im Betrieb, die sonst nicht erledigt würden.“
- „Behinderte Mitarbeiter sind motivierter.“

Die insgesamt genauso häufig wie personenbezogenen Vorteile genannten **finanziellen Vorteile** beziehen sich überwiegend auf die Gewährung von Fördermitteln, die in der Regel als Lohnkostenzuschüsse erfolgt sind. Mit Formulierungen wie „geringe Kosten“, „billige Arbeitskraft“ oder „relativ gute Mitarbeiterin zu geringen Kosten“ bringen die Betriebe zum Ausdruck, dass sie gerade in einer konjunkturrell schwierigen Situation in der Beschäftigung eines leistungsfähigen Mitarbeiters mit Behinderung, dessen Kosten für die Firmen durch die erhaltene Lohnsubventionierung zudem relativ niedrig sind, außeror-

dentlich positiv bewerten. Nur 4 % der Betriebe sahen die Einstellung eines Schwerbehinderten deshalb als Vorteil, weil sie damit ihre Pflichtquote erfüllten und eine entsprechende Ersparnis bei der Zahlung der Ausgleichsabgabe erzielen konnten.

Die von 19 % der Betriebe angegebenen positiven **sozialen Aspekte** lassen sich verschiedenen Ebenen zuordnen. So nehmen die Betriebe beispielsweise die Beschäftigung eines behinderten Arbeitnehmers deshalb als „Vorteil“ wahr, weil sie darin eine Gelegenheit sehen, soziales Engagement zu zeigen und sich für eine als richtig empfundene Sache einzusetzen. Dafür stehen Antworten wie die folgenden:

- „Trotz nachstehender Nachteile auch einer behinderten Arbeitnehmerin einen Arbeitsplatz von Dauer anbieten zu können.“
- „Abbau von Vorurteilen gegenüber Behinderten. Erkennen, dass unter bestimmten Voraussetzungen Behinderte als vollwertige Arbeitnehmer integriert werden können.“
- „Engagement, da es wenig Möglichkeiten für Herrn X. gibt.“
- „Moralisches Gewissen.“
- „Soziales Engagement sollte vor allem die öffentliche Verwaltung praktizieren.“

Daneben finden sich Äußerungen, die positive Effekte der Beschäftigung eines Menschen mit Behinderung für die Sozialkompetenzen der Vorgesetzten und Kollegen im betrieblichen Umfeld hervorheben, wie etwa:

- „Chef und Kollegen profitieren davon, dass sie lernen, mit behinderter Person umzugehen und sie zu schätzen.“
- „Erziehung unserer Besucher.“
- „Positive Auswirkungen auf das Arbeitsklima und die Umgangsform (Rücksicht).“
- „Stärkung des sozialen Engagements im Betrieb.“

Eine deutlich interessengeleitete Komponente haben antizipierte Vorteile für die Betriebe, die sich weniger aus dem sozialen Engagement als solchem ergeben, sondern die auf den Effekt einer Einstellung von Menschen mit Behinderung für das Prestige des Unternehmens zielen:

- „Soziales Image.“
- „Imagegewinn.“
- „Kunden bewundern unser soziales Engagement.“
- „Werbung für das Haus (soziales Engagement), Stolz auf die eigene Integrationsleistung.“

Die von den Arbeitgebern genannten **Nachteile** der Beschäftigung eines Menschen mit Behinderung lassen sich vier Hauptaspekten zuordnen:

- personenbezogene Nachteile, d.h. behinderungsbedingte Einschränkungen der arbeitsbezogenen Qualifikation bzw. Einsetzbarkeit (in 23 % der Antworten vorfindbar)
- ein höherer, durch verstärkte Einarbeitung und Kontrolle entstehender Betreuungsaufwand für das Arbeitsumfeld (16 % der Antworten)
- psychosoziale Beeinträchtigungen und Probleme in der Zusammenarbeit behinderter Männer und Frauen und ihren Kolleginnen und Kollegen (16 % der Antworten)
- höhere Ausfallzeiten (7 % der Antworten).

Als **personenbezogene Nachteile** werden – dies entspricht den bereits dargestellten quantitativen Befunden – vor allem Einschränkungen des Arbeitstempos hervorgehoben: „Langsameres Arbeiten“, „Arbeit geht nicht so schnell“, „langsamer als vergleichbare Arbeitnehmerin ohne Behinderung“, sind beispielhafte Formulierungen hierfür. Ungefähr gleich häufig finden sich Äußerungen, die sich auf eine behinderungsbedingt eingeschränkte Einsetzbarkeit beziehen: „Nicht alle Arbeitsprozesse sind mit der Person durchführbar“, „Nicht alles kann von der Mitarbeiterin erledigt werden“, „Abhören von Diktiergerät und Anrufbeantworter nicht möglich“, „schlechte Rechtschreibkenntnisse“. Nur in zwei (1,9 %) von 108 Fällen äußern die Arbeitgeber grundsätzliche Zweifel an der Leis-

tungsfähigkeit der von ihnen eingestellten Person: „Sehr geringe Leistung, wenig Eigenphantasie und Umsicht“, „sehr langsame Auffassungsgabe, es ist fraglich, ob sie je wirtschaftlich vertretbare Leistungen erbringen wird.“

16 % der befragten Arbeitgeber beschreiben Nachteile für den Betrieb, die mit einem hohen **Aufwand für die Anleitung bzw. Kontrolle der Arbeit** des behinderten Arbeitnehmers einhergehen. Beispiele für solche Nennungen sind:

- „Zeitaufwand durch besondere Betreuung.“
- „Häufige Kontrolle.“
- „Der Mitarbeiter braucht immer wieder Hilfe.“
- „Der Mitarbeiter braucht immer eine Aufsichtsperson, braucht immer Nacharbeit.“
- „Ständige Kontrolle, Belastung der anderen Mitarbeiter durch zusätzliche und wiederkehrende Unterweisungen.“
- „Die Arbeit muss für den Mitarbeiter eingeteilt werden, häufige Arbeitsanweisungen, insgesamt jedoch geringe Nachteile, da Kollegen sehr rücksichtsvoll.“
- „Enorme Minderleistung in der Gruppenarbeit durch ständige Aufsicht der Kollegen.“

16 % der Nennungen von Nachteilen beziehen sich auf **psychosoziale Faktoren**, d.h. auf Probleme im Bereich der sozialen Integration oder im Verhältnis von behinderten Arbeitnehmern zu ihren Kollegen. Beispiele hierfür sind:

- „Trotz Akzeptanz mitunter aufflammende Vorurteile.“
- „Sehr emotionales Auftreten, daher stark Führung/Anleitung notwendig.“
- „Kommunikationsproblem.“
- „Schwieriger Mensch.“
- „Eigenwilligkeit des Mitarbeiters.“
- „Anfängliche Hemmungen und Unsicherheiten.“
- „Zunächst kollegiale Probleme (jetzt eher sehr gute kollegiale Situation).“

Lediglich 7 % der Arbeitgeber äußern das in der öffentlichen Diskussion sehr häufig zu hörende Argument der erheblich **höheren Ausfallzeiten** schwerbehinderter Menschen. Die Nachteile für die Betriebe kommen zum Ausdruck in Formulierungen wie:

- „Nicht planbare Ausfallzeiten und körperliche und psychische Belastbarkeit, damit weniger Verlässlichkeit.“
- „Gefahr häufiger Krankmeldung. ‚Tickende Zeitbombe‘.“

Ein ebenfalls in diesem Zusammenhang genannter Kritikpunkt ist der Umstand, dass schwerbehinderten Menschen (gemäß § 125 SGB IX) Zusatzurlaub zusteht und damit weniger Arbeitszeit für den Betrieb eingesetzt wird:

„Zusatzurlaub von fünf Tagen ist für den Mittelstand, wo schon durch Tarif 32 Tage üblich sind, sehr schwer und kaum zu realisieren“.

5.5 Arbeitsverhältnisse der vermittelten Klientinnen und Klienten

Art der Arbeitsverhältnisse

Im Rahmen der kundenbezogenen Dokumentation konnten 725 Arbeitsverhältnisse der von den Integrationsfachdiensten vermittelten Frauen und Männer erfasst werden. Es handelt sich dabei um

- 596 (82,2 %) Vollzeitbeschäftigungen,
- 103 (14,2 %) Teilzeitarbeitsverhältnisse mit 19 bis 30 Wochenstunden
- 26 (3,6 %) geringfügige Beschäftigungsverhältnisse,

- 479 (66,1 %) aller Arbeitsverhältnisse wurden unbefristet abgeschlossen,
- 246 (33,9 %) waren befristet.

Die Befristung von 102 (41,5 %) Arbeitsverhältnissen erstreckte sich auf einen Zeitraum von bis zu 6 Monaten, bei 116 (47,2 %) auf bis zu 12 Monaten. 28 (11,2 %) Arbeitsverhältnisse waren länger als ein Jahr befristet.

Um eine Übersicht über die von den vermittelten Klientinnen und Klienten ausgeübten Arbeitstätigkeiten zu gewinnen, wurde die vom Institut für Berufs- und Arbeitsmarktforschung der Bundesanstalt für Arbeit entwickelte Tätigkeitsklassifikation (vgl. SCHÜSSLER u.a. 1999) leicht modifiziert.⁶⁶ Nachstehend sind die gebildeten Kategorien aufgeführt und falls notwendig mit kurzen Erläuterungen versehen:

Tätigkeiten der vermittelten Klientinnen und Klienten (Erläuterungen)
<p>1. Maschinen einrichten/einstellen</p> <p>2. Gewinnen/Herstellen</p> <ul style="list-style-type: none"> • in der Primärproduktion: auch Gartenbau, Garten/Landschaftsbau • im Handwerk • in der Industrie <p>3. Reparieren/Montieren/Warten: nicht im Rahmen industrieller Produktion, sondern als Leistung an Endverbraucher (auch Gas/Wasser-Installation u.ä.; Elektrogeräte reparieren; Autowartung)</p> <p>4. Handel: überwiegend einfache Verkaufstätigkeiten</p> <p>5. Verwaltung/Büro: überwiegend einfacher Büro(hilfs)tätigkeiten, auch Datenerfassung u.ä.</p> <p>6. Entwicklung/Konstruktion/Forschung: z.B. technische Zeichner; Bauzeichner; auch Architekt; Software Entwicklung; Grafiker u.ä.; Labortätigkeiten</p> <p>7. Organisation und Leitung: überwiegend Tätigkeiten mit leitenden, organisierenden, ablaufkontrollierenden Funktionen (Controlling, Abteilungsleiter, Organisator, Geschäftsführer)</p> <p>8. Allgemeine Dienste</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reinigung und Entsorgung: überwiegend einfachere Tätigkeiten wie Spülhilfe, Gebäudereinigung, Autoreinigung, Straßenreinigung, Wäscherei Abfall- Beseitigung und Recycling; • Kochen, Bewirten: v.a. Küchenarbeitskräfte/hilfen; selten Bewirtung (Kellner o.ä.) • Lagern, Transport, Logistik: Lagerarbeiter, Fahrer, auch Boten, Postverteilung u.ä. • allgemeine Sicherungstätigkeiten: Wachdienste, Aufsicht, Pfortner, • Hausmeister/Hauswirtschaft: auf Haushalte bzw. Gebäude bezogene Tätigkeiten <p>9. Beraten, Lehren, Betreuen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rechtsberatung u.ä. : ausschließlich Tätigkeiten im Bereich der Steuerberatung • Beratung/Information (alle nicht-akademisch!): Call Center Agents, Telefondienste, Empfang • Unterrichten/Lehren: Dozent/Anleiter • Soziale Betreuung/Pflege: Altenpflege, Stationshilfe, Kinderbetreuung (Erzieher), Sozialarbeit <p>10. Sonstige Dienstleistungen: z.B. Bügler, Friseur, Fahrkartenkontrolleur</p>

⁶⁶ Insbesondere musste auf eine differenzierte Gliederung nach dem Qualifikationsniveau verzichtet werden, weil die vorliegenden Angaben zu ungenau waren. Einzelne Kategorien des IAB wurden modifiziert bzw. differenziert.

Die Mehrzahl (ca. 60 %) der vermittelten Klientinnen und Klienten arbeitet an einem Arbeitsplatz, der eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzt. Rund ein Viertel hat einen Arbeitsplatz auf dem Niveau von Hilfs- und Anlern Tätigkeiten. Hohe Anteile un- und angelernter Tätigkeiten finden sich dabei vor allem in den Bereichen

- Primärproduktion, vor allem Gartenbau, wo rund die Hälfte der Beschäftigten un- bzw. angelernt ist,
- allgemeine Dienste mit mindestens einem Drittel Anlern Tätigkeiten (im Bereich Kochen/Bewirten beläuft sich dieser Anteil sogar auf 78%),
- soziale Betreuung und Pflege mit rund 40 % Anlern Tätigkeiten.

Vergleichsweise niedrige Anteile un- und angelernter Beschäftigungen finden sich in den Bereichen

- Handel (6 %)
- Verwaltung/Büro (2 %)
- Entwicklung, Konstruktion, Forschung (5 %)
- Organisation/Leitung (0 %)
- Beratung/Information und Unterrichten/Lehre (0 %).

Tabelle 3 gibt eine Übersicht über die quantitative Verteilung der 725 dokumentierten Arbeitsverhältnisse auf die unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche.

Die Daten aus Tabelle 3 zusammenfassend lassen sich die folgenden Arbeitsbereiche als diejenigen benennen, in denen für die Klientinnen und Klienten der Bundesmodellprojekte am häufigsten Arbeitsmöglichkeiten gefunden werden konnten:

- allgemeine Dienstleistungen (Reinigen/Entsorgen, Kochen/Bewirten, Lagern, Transportieren, Logistik, Hauswirtschaft/Hausmeister, Sichern): 29,1 % aller Arbeitsverhältnisse
- Produktion in Handwerk und Industrie: 21,4 % aller Arbeitsverhältnisse
- Verwaltungs- und Bürotätigkeiten: 19,5 % aller Arbeitsverhältnisse.

Tabelle 3: Tätigkeiten der vermittelten Klientinnen und Klienten (quantitative Verteilung)
(n = 725)

Tätigkeit	(1) Frauen und Männer	(2) nur Frauen		%
	absolut	absolut	in % von (1)	
Maschinen einrichten/einstellen	5	0	0	0,7
Gewinnen/Herstellen: Primärproduktion (Gartenbau u.ä.)	38	3	7,9	5,4
Gewinnen/Herstellen: Handwerk	69	13	18,8	9,8
Gewinnen/Herstellen: Industrie	82	20	24,4	11,6
Reparieren/Montieren/Warten	24	0	0	3,4
Handel	35	21	60,0	5,0
Verwaltung/Büro	138	74	53,6	19,5
Entwicklung/Konstruktion/Forschung	20	8	46,2	2,8
Organisation/Leitung	12	3	25,0	1,7
Allgemeine Dienste: Reinigen/Entsorgen	76	36	47,3	10,8
Allgemeine Dienste: Kochen/Bewirten	41	23	56,1	5,8
Allgemeine Dienste: Lagern/ Transportieren/Logistik	40	8	20,0	5,7
Allgemeine Dienste: Sichern (Wachdienste, Pförtner u.ä.)	14	1	7,1	2,0
Allgemeine Dienste: Hausmeister/ Hauswirtschaft	34	17	50,0	4,8
Beraten/Lehren/Betreuen: Rechtsberatung	3	2	66,7	0,4
Beraten/Lehren/Betreuen: Beratung/ Information	20	10	50,0	2,8
Beraten/Lehren/Betreuen: Unterrichten/ Lehren	2	0	0	0,3
Beraten/Lehren/Betreuen: soziale Betreuung/Pflege	32	24	75,0	4,5
sonstige Dienstleistungen	21	10	47,6	3,0
Gesamt:	706	273	37,7	100 %
nicht zuzuordnen	19			-

Tätigkeit und Geschlecht

Die beruflichen Tätigkeiten der Klientinnen und Klienten lassen in hohem Maße eine geschlechtsspezifische Verteilung erkennen. So sind vor allem **Frauen unterrepräsentiert**

- im gesamten Bereich der Produktion (Gewinnen/Herstellen) von Gütern, im Gartenbau und in der Landwirtschaft ebenso wie in handwerklicher und industrieller Produktion
- in Tätigkeiten mit technischem Schwerpunkt wie „Einrichten/Einstellen von Maschinen“ sowie „Reparieren/Montieren/Warten“, die von keiner einzigen Frau ausgeübt werden,
- bei den „allgemeinen Dienstleistungen“ in den Tätigkeitsfeldern „Lagern, Transportieren, Logistik“ sowie „allgemeine Sicherungstätigkeiten“.

Dagegen sind **Frauen überrepräsentiert**

- im Tätigkeitsbereich „Handel“, wo sie insbesondere Arbeit als Verkäuferinnen im Einzelhandel finden,
- bei Verwaltungs- und Bürotätigkeiten mit Arbeitsplätzen als Bürokauffrau, Bürofachkraft bzw. Bürohilfskraft
- bei den „allgemeinen Dienstleistungen“ im Bereich „Kochen/Bewirten“ mit einer Tätigkeit vor allem als Küchenpersonal und im Bereich Reinigen/Entsorgen
- in allen Arbeitsfeldern, die der sozialen Betreuung und Pflege zuzuordnen sind.

Damit entspricht die geschlechtsspezifische Verteilung der akquirierten Arbeitsverhältnisse sehr weitgehend den konventionellen Stereotypisierungen von „Männer“- und „Frauen“-Berufen. Männer sind häufig in instrumentell-technisch ausgerichteten Tätigkeitsfeldern beschäftigt, während Frauen vor allem in kommunikativ-dienstleistungsorientierten Berufen oder im Bereich haushaltsnaher Hilfstätigkeiten mit niedrigem Prestige (Küchenhilfen, Reinigungspersonal) bzw. im sozialbetreuerischen Bereich Arbeit finden.

Tätigkeit und Art der Behinderung

Auch bezüglich der Arten der Behinderung der vermittelten Männer und Frauen lassen sich – auf rein deskriptiver Ebene – einige typische Tendenzen aufzeigen:

- **Klientinnen und Klienten mit organischen Erkrankungen** finden mit einem Anteil von 32 % gegenüber einem Durchschnittswert von 19,5 % überproportional häufig Arbeit in den Bereichen Verwaltung und Büro. Da diese Tätigkeitsbereiche häufig eine abgeschlossene Berufsausbildung erfordern, wirkt sich hier das insgesamt hohe Ausbildungsniveau der Gruppe der Menschen mit organischen Erkrankungen positiv aus.
- **Gehörlose Menschen** wurden zu einem Drittel in handwerkliche Tätigkeitsbereiche vermittelt (Durchschnitt aller Klienten: 10 %) und finden damit zu einem relevanten Anteil Arbeit in Bereichen, für die sie – vor allem in den neuen Bundesländern – typischerweise eine Ausbildung abgeschlossen haben.
- **Menschen mit Sehbehinderungen** arbeiten überwiegend im Büro und in der Verwaltung, die Bereiche Handwerk und Technik scheinen ihnen dagegen verschlossen zu sein, denn kein einziger der Klienten aus dieser Gruppe konnte in eine entsprechende Stelle vermittelt werden.

- **Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen** sind überproportional häufig in den Bereichen Reinigen/Entsorgen (29,5 %; Durchschnittswert: 11 %), im Bereich Küche (18%; Durchschnittswert: 6 %) sowie im Gartenbau (16 %; Durchschnittswert: 5 %) tätig.
- **Menschen, die an einer Psychose erkrankt waren**, finden zu auffallend großen Anteilen Arbeit einerseits im Bürobereich sowie andererseits im Gartenbau.

Entlohnung

Das Bruttoeinkommen der vermittelten Klientinnen und Klienten liegt im Durchschnitt bei Vollzeitstellen bei 2.790.- DM. Das Durchschnittseinkommen der Frauen ist dabei mit 2.716.- DM etwas niedriger als das der Männer mit 2.862.- DM im Mittel. Unterschiede gibt es auch zwischen dem Westen und dem Osten von Deutschland: In den neuen Bundesländern (ohne Berlin) beläuft sich das Durchschnittseinkommen der Vermittelten auf 2.340.- DM und liegt damit beträchtlich unter dem in den alten Bundesländern (ohne Berlin), nämlich bei 2.992.- DM.

Grundlage für die gesamten Angaben zur Entlohnung sind die Daten von 258 (35,6 %) der 725 dokumentierten Arbeitsverhältnisse. Geht man trotz dieser relativ geringen Anzahl davon aus, dass damit ein annähernd realistisches Bild der faktischen Bezahlung der vermittelten Schwerbehinderten entstanden ist, so zeigt sich, dass ihr Einkommen beträchtlich unter dem Bevölkerungsdurchschnitt liegt. Laut Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001) liegt der Bruttomonatslohn für das Jahr 2000 in den alten und neuen Bundesländern im Schnitt bei 4.141 DM. Davon erreichen Menschen mit Behinderung – sofern sie überhaupt Arbeit finden – also gerade etwa zwei Drittel (67,4 %).

Differenziert man die angegebenen Einkommen nach Tätigkeitsbereichen, so ergibt sich erwartungsgemäß, dass im Bereich „allgemeiner Dienstleistungen“, in dem besonders viele Klientinnen und Klienten ohne formelle Berufsqualifikation tätig sind, auch mit durchschnittlich 2508.-DM brutto die niedrigsten Einkommen erzielt werden. Dabei liegen die Bruttolöhne im Bereich Kochen/Bewirten besonders niedrig (2.237.- DM). Vergleichsweise hoch (durchweg über 3.000.- DM brutto) liegen die Verdienste dagegen bei den Tätigkeiten, die eine abgeschlossene Berufsqualifikation voraussetzen wie z.B. bei Büro- und Verwaltungstätigkeiten und bei Tätigkeiten wie „Maschinen einrichten/einstellen“ und in den Bereichen „Entwicklung, Konstruktion, Forschung“ sowie „Organisation/Leitung“.

5.6 Die Arbeitssituation in der Wahrnehmung der Klientinnen und Klienten

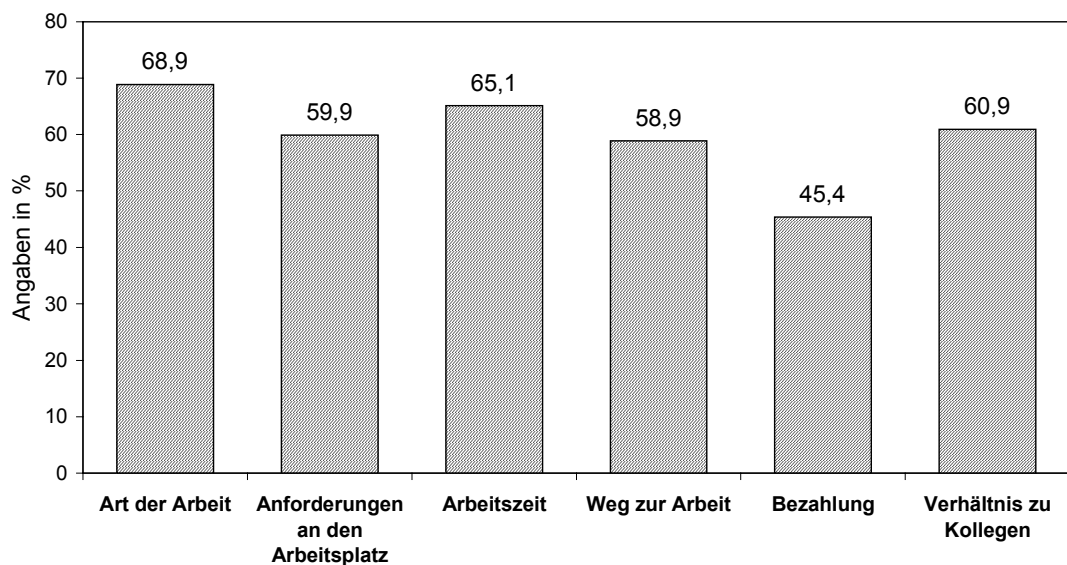
5.6.1 Arbeitszufriedenheit

Die Zufriedenheit der Klientinnen und Klienten mit dem gefundenen Arbeitsverhältnis ist eine ebenso entscheidende Voraussetzung wie auch ein Indikator für eine gelungene berufliche Eingliederung. Zudem hat Arbeitszufriedenheit insofern auch betriebsbezogene Konsequenzen, als gemeinhin davon ausgegangen wird, dass Variablen wie Fehlzeiten, Qualität der Arbeit oder die Produktion von Ausschuss in einem Zusammenhang mit der Zufriedenheit von Arbeitnehmern stehen. Dabei ist Arbeitszufriedenheit nicht objektiv messbar, sie stellt eine Bewertung der Arbeitssituation dar, so wie sie der Arbeitende wahrnimmt und auf der Grundlage seines Anspruchsniveaus beurteilt. Befragungen zur Arbeitszufriedenheit spiegeln deshalb sowohl die objektiven Bedingungen der konkreten Arbeitssituation als auch die subjektive Einstellung der befragten Person zu dem gegebenen Arbeitsverhältnis wider. Als wesentliche Aspekte der Arbeitszufriedenheit können die Zufriedenheit mit der Tätigkeit, mit dem Gehalt, mit der Arbeitszeit, mit den sozialen Be-

ziehungen zu Vorgesetzten und Kollegen, mit den äußeren Arbeitsbedingungen, aber auch mit motivationalen Faktoren wie Anerkennung, Aufstiegschancen und individuellen Entfaltungsmöglichkeiten gelten (vgl. BRUGGEMANN 1975).

Um einen ungefähren Eindruck von der **Arbeitszufriedenheit** der vermittelten Klientinnen und Klienten zu erhalten, wurden in der durchgeführten Untersuchung die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Integrationsfachdienste gebeten, für jedes dokumentierte Arbeitsverhältnis einzuschätzen, wie zufrieden die betreffenden Frauen und Männer mit unterschiedlichen Aspekten ihrer Arbeitssituation sind. Abgefragt wurde das Verhältnis der Klientinnen zur Art der Arbeit, zu Anforderungen am Arbeitsplatz, Arbeitszeit, Weg zur Arbeit, Bezahlung, Verhältnis zu Kollegen und Vorgesetzten. Abbildung 65 gibt einen Überblick über die Anteile derjenigen Männer und Frauen, die von den Fachdienstmitarbeiterinnen und –mitarbeitern in Bezug auf die einzelnen Aspekte als „sehr zufrieden“ eingeschätzt wurden. Die höchste Zufriedenheit der Klientinnen und Klienten ist nach Auffassung der IFD-Berater bei der Art der Arbeit zu verzeichnen: Der Anteil der „sehr“ Zufriedenen liegt hier bei 68,9 %, d.h. die Integrationsfachdienste finden in der großen Mehrzahl der Fälle für die betreuten Klientinnen und Klienten Arbeitsplätze, die deren Interessen und Möglichkeiten entsprechen. Die geringste Zufriedenheit ist dagegen im Hinblick auf die Bezahlung zu verzeichnen, wo weniger als die Hälfte (45,4 %) der Vermittelten „sehr zufrieden“ sind. Auch wenn die äußeren Arbeitsbedingungen den Neigungen und Fähigkeiten der Menschen mit Behinderung weithin gerecht werden, so ist damit noch nicht gewährleistet, dass damit auch eine für sie akzeptable Entlohnung einher geht. Allerdings sind auch nur wenige Personen mit ihrer Bezahlung nur „mäßig“ oder „gar nicht“ zufrieden. Ihr Anteil liegt insgesamt bei 8 %. Auch bei allen anderen abgefragten Aspekten bewegt sich nach Kenntnis der Fachdienstmitarbeiterinnen und –mitarbeiter die Zahl der Unzufriedenen zwischen 3 % und 6 %.

Abb. 65: Zufriedenheit der Klientinnen und Klienten mit verschiedenen Aspekten ihres Arbeitsverhältnisses
(Anteile „sehr zufrieden“, Einschätzung der Fachberater; n = 695)



Zufriedenheit mit der Tätigkeit

Aus Sicht der befragten Fachberaterinnen und –berater sind von 695 Klientinnen und Klienten

- 479 (68,9 %) mit der Art ihrer Tätigkeit „sehr zufrieden“
- 184 (26,5 %) „mäßig zufrieden“
- 27 (3,9 %) „wenig zufrieden“ und
- 5 (0,7 %) „gar nicht zufrieden.“

In den persönlichen Interviews mit 50 Klientinnen und Klienten äußerten zur Frage, ob und inwieweit sie mit ihrem Arbeitsplatz zufrieden sind,

- 30 (60%) der befragten Männer und Frauen, dass ihre Vorstellungen am Arbeitsplatz „voll“ realisiert sind,
- 9 (18 %) sahen ihre Vorstellungen „weitgehend“ erfüllt und bemängelten Teilaspekte ihrer Arbeit, die sie aber insgesamt gut akzeptieren konnten,
- 11 (22 %) äußerten Kritik und brachten zum Ausdruck, dass der Arbeitsplatz ihren Vorstellungen nur „wenig“ oder „gar nicht“ entspricht. Die Arbeit wurde in diesen Fällen entweder nur angenommen, weil sich keine andere Chance bot oder anfänglich andere Erwartungen an die gefundene Arbeit bestanden. Dabei ergibt sich die Unzufriedenheit vor allem aus einer Unterforderung am Arbeitsplatz, denn die sich negativ äussernden Klientinnen und Klienten sehen ihre eigentlichen Fähigkeiten nicht oder nicht in vollem Umfang angesprochen.

Mit 33 (66 %) von 50 Klienten schätzt die Mehrheit ihre Arbeitstätigkeit als abwechslungsreich ein; 17 (34 %) sehen ihre Tätigkeit im jeweiligen Betrieb als wenig oder nicht abwechslungsreich an. Allerdings kann hier mangelnde Abwechslung nicht unbedingt mit einer negativen Einschätzung der Arbeit verbunden werden. Beispielsweise formulierte ein Klient: „Hier hab ich nur eine Sache zu tun und das gefällt mir dran.“

Fasst man die Aussagen der befragten Klientinnen und Klienten als gleichermaßen beispielhaft wie auch repräsentativ für die von den Integrationsfachdiensten betreuten Männer und Frauen zusammen, so lässt sich feststellen, dass sich – auch aus Sicht der Betroffenen – für rund zwei Drittel aller vermittelten Klienten eine Berufstätigkeit findet, mit der sie in vollem Umfang zufrieden sind. Neben 15-20 % der Klienten, die trotz einiger Abstriche mit ihrer Tätigkeit zufrieden sind, beläuft sich der Anteil der mit der Arbeitstätigkeit wenig oder nicht zufriedenen Männer und Frauen auf 10 % bis maximal 15 %. Damit zeigt sich auch aus der Klientenperspektive, dass es die Integrationsfachdienste in hohem Maße verstehen, Arbeitsplätze zu finden oder so umzugestalten, dass deren Anforderungsprofil passgenau mit dem Leistungsprofil der betreuten Klienten korrespondiert.

Zufriedenheit mit dem Gehalt

Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Integrationsfachdienste stellt sich der Aspekt der Zufriedenheit mit dem Gehalt als der problematischste Aspekt der Arbeitszufriedenheit vermittelter Klientinnen und Klienten dar. Nach ihren Angaben sind von 691 Frauen und Männern mit Behinderung

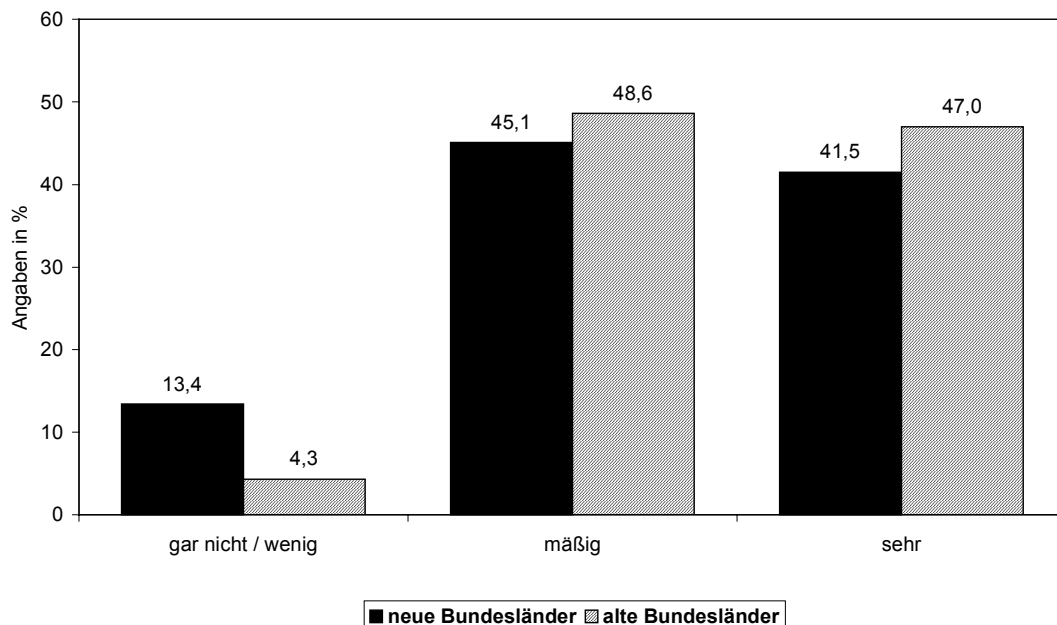
- 340 (45,4 %) mit der Bezahlung „sehr zufrieden“
- 322 (46,6 %) „mäßig zufrieden“,
- 47 (7,4 %) „wenig zufrieden und
- 8 (1,2 %) „gar nicht“ zufrieden.

Zwar kann nach diesen Einschätzungen nicht davon die Rede sein, dass sich die Höhe der Bezahlung als ein ausgesprochenes Problem erweist, im Vergleich mit den anderen

Aspekten der Arbeitszufriedenheit ist jedoch deutlich eine geringere Akzeptanz der erreichten Arbeitsbedingungen zu verzeichnen.

Wie Abbildung 66 zu entnehmen ist, sind Klientinnen und Klienten in den neuen Bundesländern noch etwas unzufriedener mit ihrem Gehalt als in den alten Bundesländern. Immerhin liegt der Anteil derjenigen, die mit den finanziellen Einkünften „gar nicht“ oder „wenig“ zufrieden sind, im Osten Deutschlands etwa dreimal so hoch wie im Westen.

Abb. 66: Zufriedenheit mit dem Gehalt nach Bundesländern
(n = 658)



Darüber hinaus zeigt sich, dass nicht etwa Frauen, die ja im Schnitt weniger verdienen, unzufriedener mit der Bezahlung sind als die Männer, sondern umgekehrt: Der Anteil derer, die mit ihrer Bezahlung gar nicht oder wenig einverstanden sind, liegt bei Männern bei 10,9 %, bei Frauen nur bei 4,5 %. Der Grunde dafür dürfte im höheren Anspruchsniveau der Männer zu suchen sein, denn vor allem diejenigen, die in weniger qualifizierten Berufen arbeiten, kritisieren die Höhe ihres Einkommens überdurchschnittlich häufig.

In den Interviews äußerten sich zwar mit 33 (66 %) von 50 befragten Klientinnen und Klienten als „zufrieden“, das Thema wurde allerdings von den Gesprächspartnern durchweg eher vermieden, zum Teil wurde ausweichend geantwortet. Eine abschließende Einschätzung eventueller mit der Bezahlung verbundener Probleme aus Klientensicht ist deshalb nicht möglich.

Zufriedenheit mit sozialen Beziehungen zu Vorgesetzten und Kollegen

Die Fachberaterinnen und Fachberater stellten fest, dass die Mehrzahl der vermittelten Klientinnen und Klienten mit ihrem Verhältnis zu Vorgesetzten und Kollegen zufrieden ist. Nach ihrer Kenntnis sind von 693 vermittelten Frauen und Männern mit ihren sozialen Beziehungen

- 422 (60,9 %) „sehr“ zufrieden
- 217 (31,3 %) „mäßig“ zufrieden
- 39 (5,6 %) „wenig“ zufrieden
- 15 (2,2 %) „gar nicht“ zufrieden.

Auch im Rahmen der persönlichen Klienteninterviews äußerten sich über 80 % der Befragten als sehr zufrieden mit ihren Beziehungen sowohl zu den Vorgesetzten als auch zu den Kolleginnen und Kollegen. Nur 3 (6 %) berichteten über ausgesprochen schlechte Erfahrungen. Die große Mehrheit der vermittelten Frauen und Männer konnte sich also unproblematisch ins kollegiale Umfeld einfügen, nimmt an den sozialen Aktivitäten innerhalb des Betriebs teil und trifft sich gelegentlich sogar außerhalb der Arbeitszeiten mit anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Die immer wieder formulierte Sorge, Menschen mit Behinderung seien im betrieblichen Zusammenhang oft isoliert und aus dem Sozialleben der Belegschaft ausgeschlossen, erweist sich also auch aus dem Blickwinkel der Betroffenen selbst als nicht zutreffend. Im Gegenteil: In einer Reihe von Fällen ergaben sich besonders beeindruckende Beispiele, bei denen das kollegiale Umfeld – in der Regel vom Integrationsfachdienst entsprechend unterstützt – zum positiven Verlauf einer beruflichen Integration wesentlich mit beigetragen hatte:

- Im Falle von Herrn Münder, einem gehörlosen Graphiker, der zunächst befristet auf einer Stelle in einer städtischen Verwaltung beschäftigt war, setzten sich die Kollegen, die von seinen Fähigkeiten, seiner Kreativität und seinem Ehrgeiz, sich neue Kenntnisse anzueignen, sehr beeindruckt waren, aktiv für die Übernahme in eine unbefristete Anstellung ein. Drei der Kollegen besuchten sogar einen Gebärdensprachkurs an der Volkshochschule.
- Für Frau Rurik, eine junge Frau mit einer geistigen Behinderung, die in der Großküche eines Altenheims arbeitete, übernahm das kollegiale Umfeld und besonders der unmittelbare Vorgesetzte eine Art „Patenfunktion“. Durch eine den Fähigkeiten der jungen Frau angepasste schrittweise Einbeziehung in alle anfallenden Arbeitsbereiche in der Küche gelang es, anfängliche Hemmungen auch im persönlichen Umgang abzubauen. Mittlerweile fühlt sich Frau Rurik sehr wohl im Kollegenkreis und nimmt an allen sozialen Aktivitäten wie gemeinsamen Pausen, Betriebsfesten etc. teil. Das betriebliche Umfeld ist für sie eine wichtige neue Bezugsgruppe geworden, die ihre zunehmende Verselbstständigung einfühlsam unterstützt.
- Auch im Fall von Frau Krause, einer Rollstuhlfahrerin, die in einem Pflegeheim zunächst als Verwaltungskraft angestellt war, führte nicht zuletzt die günstige kollegiale Konstellation zu einer Erweiterung ihrer Aufgaben. Mit der Unterstützung der anderen Kräfte konnte sie sich mehr und mehr der Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner des Heims widmen und damit auch die Grundlage für die Übernahme in eine feste Stelle schaffen. Kollegen und Vorgesetzte waren von dem außergewöhnlichen sozialen Engagement der agilen und tatkräftigen Frau beeindruckt und förderten ihre Aktivitäten.⁶⁷

Wenn dennoch Probleme bei der sozialen Integration von Menschen mit Behinderung auftraten, so sind die Ursachen in der Regel komplex und lassen sich im Grunde nur durch ausführliche Analysen des Einzelfalls bestimmen. Meist spielen dabei – in unterschiedlicher Gewichtung – die personelle Konstellation im Arbeitsumfeld, Aspekte der

⁶⁷ Frau Krause erzählt zum Beispiel: „Ich finde, es ist ja auch mal wichtig, dass sich die Bewohner mal zusammensetzen können und sich vielleicht abends mal eine Quizshow angucken können oder mal den Musikantenstadl. (...) Dann hab ich erst mal hier gefragt, wie meine Kollegen das finden würden, und so, und dann haben sie gesagt: 'Mensch, das wäre ja Klasse!' (...) Dann hab ich mich mit dem Geschäftsführer in Verbindung gesetzt und hab ihn gefragt. Da hat er mich zwar erst ein bisschen groß angeguckt, weil das ist ja auch wieder mit Kosten verbunden. Und dann hat er gesagt: 'Ja aber sicher, machen wir. Wenn es den Bewohnern dient, machen wir das.' Und das Ergebnis ist, dass wir jetzt auf Station einen Fernseher haben.“

(beruflichen) Biographie und der Persönlichkeit des Klienten sowie behinderungsbedingte Faktoren eine im Einzelnen jeweils schwer isolierbare Rolle.

Fallbeispiele: Probleme der sozialen Integration

Fallbeispiel 1: Herr Sonne (Körperbehinderung)

Herr Sonne, 32 Jahre alt, ist gehbehindert, ohne deswegen auf Hilfsmittel angewiesen zu sein. Er hatte eine Ausbildung zum Orthopädieschuhmacher absolviert, bestand allerdings die Gesellenprüfung nicht, weil er, wie er selbst sagt, im Grunde genommen keinerlei handwerkliches Geschick habe. Nach Beendigung der Ausbildung war er fast fünf Jahre arbeitslos. Er hat sich frühzeitig um eine Umschulung bemüht, konnte aber zunächst an keiner teilnehmen, weil er - abgesehen von seiner Ausbildung - nie gearbeitet hatte. Nach 5 Jahren Arbeitslosigkeit wurde ihm, nachdem er an einem Vorkurs zur Berufsfindung teilgenommen hatte, eine nicht-betriebliche Umschulung zum Bürokaufmann in einem Reha-Zentrum bewilligt. Nach Abschluss dieser Ausbildung wiederholten sich die Schwierigkeiten der Arbeitssuche: Bewerbungen blieben erfolglos, wegen seiner fehlenden Berufserfahrung wurde er nie auch nur zu einem Bewerbungsgespräch eingeladen. Nach weiteren zwei Jahren der Arbeitslosigkeit konnte der IFD für ihn eine ABM-Stelle in der Verwaltung einer Kleinstadt finden.

Die erste Zeit der Einarbeitung schildert Herr Sonne als äußerst problematisch und belastend. Die Schwierigkeiten hingen vor allem mit dem Umstand zusammen, dass er praktisch nie im Beruf gearbeitet hatte. So überschätzte er anfangs seine Fähigkeiten, nahm sich zu viel vor und - wie er selbst sagte - machte er „anstatt wenig gut“ „viel mangelhaft“. Es unterliefen ihm viele Fehler, die dazu führten, dass er noch mehr zu arbeiten hatte. Er handelte sich damit die Kritik seiner ausschließlich weiblichen Kollegen ein, die gleichwohl versuchten, ihm die notwendigen Kompetenzen zu vermitteln und ihm zu helfen, seine Fehler zu korrigieren. Dies führte bei Herrn Sonne zu einer massiven Beeinträchtigung seines Selbstwertgefühls, die durch den Umstand, dass er als einziger Mann unter Frauen arbeitete, noch verstärkt wurde. Er hatte den Eindruck, dass fortwährend hinter vorgehaltener Hand über ihn gesprochen wurde, fühlte sich gegängelt und war zugleich mutlos angesichts seiner offensichtlichen Überforderung. "Ich hab immer so das Gefühl gehabt, was dann im Endeffekt gar nicht so war, dass meine drei Arbeitskolleginnen miteinander halt so immer, wenn ich was gemacht hab, immer so miteinander getuschelt haben, als wenn's um mich ging oder so."

Unter diesen Bedingungen stand Herr Sonne mehrmals kurz davor, aufzugeben. Nur über eine intensive Betreuung durch den Integrationsfachdienst, die vor allem in Form von Gesprächen mit Herrn Sonne und seinen Kolleginnen erfolgte, gelang es, das vorhandene Konfliktpotential zu reduzieren. Im weiteren Verlauf entspannte sich die Situation zunehmend. Herr Sonne lernte allmählich, seine Fähigkeiten und seine Belastbarkeit realistischer einzuschätzen, seine Arbeit besser einzuteilen und auch die Kompetenz und Kritik seiner Kolleginnen anzuerkennen und gegebenenfalls ihre Hilfe in Anspruch zu nehmen.

Bis zum Zeitpunkt des Interviews hatte sich das Verhältnis von Herrn Sonne zu seinen Kolleginnen äußerst positiv entwickelt. Auch in den Pausen und gelegentlich in der Freizeit, so erzählt er, sieht er jetzt seine Kolleginnen. Er kann mittlerweile deren Kompetenzvorsprung akzeptieren und fühlt sich nicht mehr „ausgeschlossen von ihren Frauengesprächen“. Die Kolleginnen haben sich für eine Verlängerung seiner ABM eingesetzt, wozu es dann in der Folge auch kam.

Fallbeispiel 2: Herr Münder (gehörlos)

Soziale Schwierigkeiten gehörloser Menschen resultieren meist aus dem behinderungsbedingten Fehlen verbaler Kommunikation, das in der Folge zu Misstrauen, wechselseitigen Missverständnissen und Rückzug führen kann. Am Beispiel von Herrn Münder, dem bereits erwähnten gehörlosen Graphiker, mit dem mit Hilfe eines Gebärdendolmetschers ein Interview geführt wurde, lassen sich solche Schwierigkeiten nicht belegen. Sein Verhältnis zu den Menschen im betrieblichen Umfeld war von Anfang an gut, dennoch lässt sich erahnen, welches Konfliktpotential die Integration eines nicht hörenden Menschen in die Welt der Hörenden bedeuten kann. Anfangs ging es darum, be-

stimmte Verständigungsrouninen und wechselseitige Verhaltensstandards auszubilden. Mittlerweile, so gibt Herr Münder zu verstehen, wisse er, wie er sich den hörenden Kollegen gegenüber zu verhalten habe und umgekehrt. Drei der Kollegen besuchten sogar bei der Volkshochschule einen Kurs in Gebärdensprache, um mit besser kommunizieren zu können. Herr Münder merkt dazu fast etwas amüsiert an: „Okay, wir machen dann so ein bisschen Smalltalk.“ Und fast kehrt sich das Verhältnis von Behinderung und Nicht-Behinderung um, wenn er hinzu fügt, „dass bis jetzt diese drei es irgendwie nicht ganz hinkriegen mit den Gebärden. Die haben irgendwie völlig steife Hände und bewegen sich unbeholfen.“ Dennoch kann er mit diesen drei Kollegen über Gebärden vergleichsweise gut kommunizieren. Mit fünf anderen Kollegen aus seiner Abteilung gelingt die Verständigung noch nicht so gut: „Aber auch wenn das mit den fünf Kollegen nicht sehr gut läuft, so wissen sie aber, wie sie sich Gehörlosen gegenüber zu verhalten haben. Zum Beispiel, dass sie halt nicht 'Tschüss' rufen, sondern halt irgendwie winken oder sonst wie. Also sie haben verstanden, wie man nonverbal kommuniziert mit Gehörlosen. (...) Nur manchmal ärgere ich mich noch über meinen Chef, weil er immer hochdeutsch schreibt und komplizierte Sätze. Ich versteh das wirklich nicht. Dann geht er, und ich hab den Satz nicht verstanden, nicke ihm einfach stumm entgegen und gehe dann zu einem Kollegen. Der soll mir das noch mal erklären, was der Chef da aufgeschrieben hat. Aber ich arbeite eigentlich sehr selten mit dem Chef zusammen, von daher ist das nicht so problematisch, sondern vermehrt mit den Kollegen.“

Deutlich wird im Interview jedoch auch, dass der Kommunikation zwischen gehörlosen und hörenden Menschen deutliche und nicht aufhebbare Grenzen gesetzt sind. Es ist für beide Seiten sehr wichtig, sich dieser Grenzen wechselseitig bewusst zu bleiben und sich nicht mit falschen Erwartungen zu überlasten. Dazu führt Herr Münder aus: „Klar, wenn ich Kollegen außerhalb der Arbeit treffe, weiß ich, dass es eigentlich zwecklos ist. Weil die Kommunikation halt nicht klappt. Ich kann dann halt nur etwas ganz minimal gestisch rüberbringen, von wegen: ‚Sollen wir dort essen gehen?‘ oder so was. Aber ich hab nicht das Gefühl, dass ich mich unterhalten muss mit denen. Sie sorgen sich auch nicht um mich. Also, wenn ich mit Gehörlosen spreche, mache ich mir auch keine Gedanken um die Hörenden. Von daher ist es dasselbe, es stört nicht. Ich hab nicht das Gefühl, ich müsste mich da irgendwie auch wirklich in den Kontakt begeben, sondern kann mich da ganz entspannt innerhalb der Firma bewegen.“

Ganz ähnlich äußerte sich – aus der Perspektive des Hörenden – ein Kollege von Herrn Eisenmann, einem gehörlosen Schlosser: „Ein normales Gespräch in dem Sinne ist nicht möglich. In der Pause, besonders in der Mittagspause, sitzen die gesunden Kollegen alle zusammen und er (Herr Eisenmann) sitzt halt daneben und liest Zeitung. Man kann ihm durch kleine Gesten immer wieder das Gefühl geben, hey, du gehörst mit dazu. Das ist auch okay. Er hat auch zu seinem Geburtstag eine Bratwurst ausgegeben, das ist bei uns so üblich. Aber man kann ihn nicht mit einbinden und weiß dementsprechend auch oft gar nicht, was er denkt oder was er gerne möchte. (...) Dieses Zwischenmenschliche, das ist sehr bedauerlich, ich wüsste aber nicht, wie ich's ändern sollte.“

5.6.2 Fallbeispiele zur Arbeitszufriedenheit der Klientinnen und Klienten

Die fünfzig persönlich befragten Klientinnen und Klienten gaben am Ende des durchgeführten Interviews eine Gesamteinschätzung ihrer derzeitigen beruflichen Situation ab:

- 23 (46 %) der Befragten äußerten sich „sehr zufrieden“. Für sie passen alle Aspekte des erreichten Arbeitsverhältnisses zusammen: die Art der Arbeit, die Bezahlung, das kollegiale Umfeld, das Verhältnis zu den Vorgesetzten, die äußeren Bedingungen des Arbeitsplatzes wie Arbeitszeit, Nähe zum Wohnort u.ä. Ihre beruflichen Ziele sind ohne Ausnahme auf die Beibehaltung der derzeitigen Stelle gerichtet. Einzelne streben höchstens die Teilnahme an einer Fortbildung an oder die Ausweitung ihrer Kompetenzen innerhalb des Betriebes, in dem sie derzeit arbeiten.
- 11 (22 %) der Klienten bezeichnen sich insgesamt als „eher zufrieden“ mit ihrer derzeitigen Situation und streben – zumindest auf mittlere Sicht – keinen Stellenwechsel an. Die Gesamteinschätzung ihres Arbeitsverhältnisses ist nüchtern und nicht von

Euphorie bestimmt, aber insgesamt positiv. Einschränkungen beziehen sich in der Regel auf bestimmte Teilaspekte ihrer Beschäftigung, mit denen sie sich aber arrangiert haben und die die grundsätzlich positive Bilanz nicht wesentlich beeinträchtigen.

- 9 (18 %) „eher nicht zufriedene“ Männer und Frauen kritisierten relativ gravierende Aspekte ihrer Arbeit wie z.B. die schlechte Bezahlung, ein gespanntes Verhältnis zu Vorgesetzten oder Kollegen sowie Arbeitsanforderungen, die nicht ihren Vorstellungen entsprachen. Mangels Alternativen verbleiben die Klientinnen und Klienten aber dennoch in diesem Beschäftigungsverhältnis.
- 7 (14 %) der Befragten waren explizit „nicht zufrieden“ mit ihrer derzeitigen beruflichen Situation. Die Unzufriedenheit resultierte hier z.T. aus einer Kritik an für sie wenig akzeptablen Arbeitsbedingungen, zu über der Hälfte aber aus der Tatsache, dass sich diese Klienten nicht oder nicht mehr in Arbeit befanden. Entweder konnte für sie noch kein Arbeitsverhältnis akquiriert werden oder aber sie wurden nach einem mehrmonatigen Praktikum nicht in ein Dauerarbeitsverhältnis übernommen. Die Tatsache der Arbeitslosigkeit wurde von allen Befragten übereinstimmend als negativster Aspekt ihrer beruflichen Karriere erlebt.

Fallbeispiele zur Arbeitszufriedenheit vermittelter Klientinnen und Klienten

Klientinnen und Klienten, die mit ihrem Arbeitsverhältnis „sehr zufrieden“ sind, bilanzieren die erreichte Situation explizit als eine ausgesprochene persönliche und biografische Glückserfahrung im Sinne einer Passung von Erwartungen und realen Umständen. Bei den im Folgenden knapp dargestellten Fällen von 6 Männer und Frauen mit Behinderung fällt in der jeweiligen Berufsbiographie ein hoher Grad an Arbeitsmarktfremde auf. Die Betroffenen haben entweder noch nie auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gearbeitet oder mussten sich mit der Perspektive abfinden, krankheits- oder altersbedingt nie mehr arbeiten zu können. Die Beispiele zeigen, wie hochgradig fallspezifisch die jeweilige Konstellation ist und welche komplexen biographischen und sozialen Bedingungen ausschlaggebend für gelungene Integrationsprozesse sein können:

Frau Krause, 34 Jahre alt, Rollstuhlfahrerin (GdB von 100, Pflegestufe 2) erhielt vom Arbeitsamt die Empfehlung, in einer WfbM zu arbeiten. Sie hat eine Maßnahmenkarriere hinter sich, die nie in eine feste Anstellung mündete. Nur ihrem eigenen unermüdlichen Engagement, das sie u.a. auch zum IFD führte und den Aktivitäten des IFD ist es zu verdanken, dass sie eine unbefristete Stelle in einem Seniorenheim antreten konnte, die sie in außergewöhnlich vielseitiger und engagierter Weise ausfüllt. Den Prozess der Integration schildert sie selbst als eine bemerkenswerte Erfahrung der Übereinstimmung zwischen ihren Vorstellungen und der tatsächlichen Arbeitsstelle: „Es hat alles gestimmt. Der Zeitpunkt hat gestimmt, die damalige Leitung, ... dass die dem auch zugestimmt haben, dass ich hier ein gutes Haus erwische habe, wo mich die Bewohner von Anfang an gemocht haben und eben auch die Kollegen und so. Ich könnte mir im Moment eigentlich nichts Besseres vorstellen.“ Ihre jetzige Tätigkeit gibt ihr in ihren eigenen Worten „richtig Erfüllung, wenn ich merke, ich kann andere Menschen damit glücklich machen dadurch, dass ich einfach da bin und mich für den Menschen einsetzen kann.“ Ihr größter Wunsch ist es, dass sich daran nichts mehr ändert: „Ich kann mir das auch gar nicht mehr vorstellen, wenn ich hier weg müsste. Mir macht das eben Spaß, dass ich viel von mir geben kann und vor allen Dingen, dass die Menschen halt hochglücklich mit dem sind, was ich hier mache.“

Die Arbeitsbiografie von **Frau Plott**, 38 Jahre alt, lernbehindert, weist ebenfalls keine Phase der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf. Sie wuchs unter ungünstigen Familienbedingungen auf und in ihrem Lebenslauf gibt es Hinweise auf soziale Desintegration und Delinquenz. Auch sie hat eine Maßnahmenkarriere durchlaufen mit den Stationen Berufsbildungswerk, Fortbildung, mehrere ABM. Mit ihrer gegenwärtigen Arbeitsstelle hat sich für Frau Plott ein Lebenstraum erfüllt. Wie der ihr persönlich gar nicht bekannte Vater wollte sie bei der Bundeswehr arbeiten: „Das liegt bei uns in der Familie“. Dieser Wunsch konnte mit Hilfe des IFD realisiert werden. Mit einer Stelle in der Großküche eines Bundeswehrstandorts ist ein Moment der Sicherheit in ihr bis-

lang unruhiges Leben eingekehrt. Sie betont im Interview mehrmals, wie wichtig es ihr ist, dass sie im öffentlichen Dienst beschäftigt ist. Dem entspricht auf ihrer Seite wiederum eine ganz ungewöhnliche Loyalität gegenüber ihrem Arbeitgeber und eine hohe Verlässlichkeit in der Erfüllung ihrer Arbeitsaufgaben. So musste das Großküchenteam an einem Wintermorgen bereits um sechs Uhr Schnittchen für einen Empfang im Rathaus vorbereiten. In der Nacht davor kam es jedoch zu einem Eisregen und zu Glatteis, so dass keinerlei öffentliche Verkehrsmittel fahren konnten. Frau Plott war neben einer Kollegin, die in der Nähe der Arbeitsstelle wohnt, die einzige, die an diesem Morgen zur Arbeit erschien, obwohl sie selbst am anderen Ende der Stadt wohnte. Sie war in der Nacht um 2 oder 3 Uhr zu Fuß losgelaufen und erschien nach einem stundenlangen Marsch quer durch die Stadt noch vor Arbeitsbeginn durchnässt und verfroren an der Arbeitsstelle. Frau Plott wünscht sich – abgesehen davon, dass sie gerne noch mehr arbeiten würde – keine Veränderungen und freut sich auf das Jahr 2024, denn dann hätte sie, so erklärt sie, ihr 25-jähriges Dienstjubiläum: „Ich bleib beim Bund. Ich hab doch meine Stelle. 2024 ist mein Dienstjubiläum.“

Herr Pflug, 37 Jahre alt, der an Epilepsie und Neurodermitis leidet, ist der erstgeborene Sohn einer Bauernfamilie. Er machte eine Lehre als Landmaschinenschlosser, konnte aber wegen seiner Krankheit nie in seinem Beruf arbeiten. Die geplante Übernahme des väterlichen Hofes zerschlug sich ebenfalls in Folge seiner Krankheit, denn Traktorfahren ist ihm als Epileptiker nicht möglich bzw. verboten. Die Nebenerwerbslandwirtschaft übernahm der Bruder, Herr Pflug arbeitete aber stets auf dem Hof mit und ist in die ländliche Gemeinde – wenngleich mit gewissen Ambivalenzen – integriert. Seine berufliche Biographie ist eine Geschichte sozialer Entwurzelung. Aus Herrn Pflugs Schilderungen wird deutlich, welchen hohen Stellenwert für ihn eine bäuerliche Auffassung von Berufstätigkeit hat: „Da war man abends draußen auf dem Feld, da war man ganz alleine und mit den Maschinen dran. Man hat sich mal abreagieren können. Man braucht sich nicht mit den Leuten zu zanken und gar nichts und mal richtig ran!“ In mehreren Anstellungen, so z.B. in einem Autohaus oder als Lagerarbeiter konnte er nie richtig Fuß fassen. Nach Auseinandersetzungen mit Vorgesetzten und Kollege kam es immer wieder zu Stellenwechseln: „Für mich wollt ich Freizeit haben, dass ich jetzt meinetwegen mal Mais abmachen oder mal einsäen konnte. Aber: ‚Nein, gibt's hier nicht, Sie arbeiten hier bei uns und sonst nirgendwo.‘“ Er selbst spricht im Interview ein Alkoholismusproblem und eine Neigung zu Gewalttätigkeiten an. Seit Jahren wird Herr Pflug vom BBD betreut, der ihn dann auch an den beim selben Träger angesiedelten Integrationsfachdienst verwies. Dem IFD gelang es, eine Stelle in einem kleinen (Billig-)Möbelgeschäft im Nachbardorf zu akquirieren. An diesem Arbeitsplatz ist Herr Pflug in verschiedenen Bereichen mit eingesetzt: Lager, Verkauf, Auslieferung. Es existiert ein Übereinkommen mit den Inhabern, die Arbeitszeiten flexibel zu handhaben, so dass Herr Pflug auch auf dem Hof arbeiten kann. Durch die Nähe des Möbellagers zum Heimatdorf kann er in seinem Heimatdorf bleiben. Der Arbeitsplatz ist in gewisser Weise ein Kompromiss zwischen dem von Herrn Pflug erträumten selbstständigen Leben als Landwirt und einer Berufstätigkeit im Rahmen eines abhängigen Beschäftigungsverhältnisses. Einzige Sorge ist, ob das Möbelgeschäft sich auf Dauer halten wird. Herr Pflug bilanziert: „Also hier macht's mir Spaß, hoffentlich tut sich die Firma vernünftig aufbauen und man bleibt sein ganzes Leben hier. (...) Hier könnt ich alt werden auf deutsch gesagt, hier könnt ich mein ganzes Leben arbeiten. Das geht locker. Wenn ich mal zu Hause bleiben will wie gestern – da waren wir mit der Jagdgenossenschaft, also mit den Landwirten da weg - hab ich vorgestern Bescheid gesagt und wenn mal abends länger ist, da machen wir eben mal länger. Egal, ob ich zu Hause arbeite, sag ich immer, oder hier beim Chef.“

Herr Wiedemann, 48 Jahre alt, ist ohne Ausbildung und gilt als geistig behindert. Er hat zwanzig Jahre in einer Backfabrik gearbeitet. „Das kenn ich auswendig alles und da hab ich keine Schwierigkeiten.“ Herr Wiedemann ist wegen einer Sprachbehinderung und seines ausgeprägten Dialektes äußerst schwer zu verstehen. Aufgrund des Konkurses der Firma wurde er arbeitslos. Zwei Jahre lang führten seine unermüdlichen Bemühungen, wieder in Arbeit zu kommen, zu keinem Erfolg. „Die Bewerbung ist hingegangen, vier Tage später ist sie zurückgekommen, die Stelle ist besetzt, batsch bumm.“ Das Arbeitsamt konnte nach seinen Aussagen nichts für ihn tun. Allerdings wurde er dort auf den Integrationsfachdienst aufmerksam gemacht, dem es dann gelang, für ihn eine Stelle in einer kleinen Bäckerei zu finden. Nach einem nur wenige Tage dauernden Praktikum – es war schnell klar, dass er die erforderlichen Arbeitsabläufe souverän beherrschte – fand Herr Wiedemann dort eine feste Anstellung. Er ist glücklich, wieder in seinem gewohnten Beruf arbeiten zu können und findet nichts dabei, jeden Morgen um 2 Uhr aufzustehen. Er sei das gewohnt. Seine Bilanz: „Besser kann's mir nicht gehen. Ich habe auch keine Schwierigkeiten. Es gibt so Leute, die keine Lust haben zum Schaffen, die aufs Sozialamt leben. Das kann ich alles nicht, weil ich ge-

wöhnt war zu schaffen. Ich wollt auch nicht auf Rente gehen, da hab ich keine Lust gehabt drauf, noch nicht.“

Herr Sonne, 32 Jahre alt, gehbehindert, war nach einer nicht bestandenen Gesellenprüfung zum Orthopädienschuhmacher fünf Jahre arbeitslos. Trotz vieler Eigenbemühungen gelang es ihm nicht, im allgemeinen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Nach einer Umschulung zum Bürokaufmann gelang es erst dem Integrationsfachdienst, eine ABM-Stelle für ihn bei einer Stadtverwaltung zu organisieren. Nach einem für ihn sehr schwierigen, konfliktbeladenen und mühsamen Prozess der Einarbeitung hat sich Herr Sonne mittlerweile an diesem Arbeitsplatz stabilisiert. Die Stelle wurde um ein weiteres Jahr verlängert. Im Zentrum seiner vorläufigen Bilanz steht der Vergleich seiner jetzigen Situation mit der langjährigen Arbeitslosigkeit: „Das ist ein ganz anderes Lebensgefühl. Wenn ich jetzt morgens aufstehe, weiß ich, ich hab eine Aufgabe, das muss ich erledigen. Und abends geh ich zufrieden nach Haus, wenn ich weiß, morgens früh ist der Schreibtisch voll und ich geh abends nach Hause und der Schreibtisch ist leer. Das ist irgendwie ein ganz anderes Lebensgefühl. Ich bin ein ganz anderer Mensch dadurch geworden, bin viel ruhiger. Meine Mutter und was weiß ich, die erkennen mich gar nimmer so richtig wieder. Weil halt vorher, da hat mir was gefehlt, kein Geld und nichts und alles war nichts.“

Frau Finder, 52 Jahre alt, litt an einer schweren Depression und Angstsymptomen. Sie verfügt über keine Ausbildung und hat jahrelang in einer Anlern Tätigkeit in der Industrie gearbeitet. Infolge betrieblicher Umstrukturierungen wurde sie entlassen und war in der Folge fünf Jahre arbeitslos. Sie nahm an Fortbildungen und Praktika im Bürobereich teil, ein Arbeitsverhältnis aber fand sie nicht. Erschwert wurde dies auch durch ihre Krankheit, die teilweise zu monatelangen Ausfällen und zu einer stationären Behandlung führte. Sie berichtet von Weinanfällen, von vielfachen Ängsten aus dem Haus zugehen, Auto zu fahren, zu telefonieren usw.: „Ich hatte gar keine Hoffnung mehr. Ich hatte Bewerbungen geschrieben und keiner will mich und ich hab mir überhaupt nichts mehr zugetraut. Die Situation war also ganz schön gruselig. Null Selbstvertrauen. Es kamen alle ungünstigen Umstände zusammen.“ Auch die Betreuung durch den IFD blieb zunächst ohne greifbare Resultate. Erst ein Praktikum auf einem Biobauernhof führte zu einer einschneidenden Verbesserung ihres psychischen Zustandes. Zunächst erschien die Tätigkeit, die sie dort ausübte, als vollkommen abwegig, weil sie nicht zu dem gepflegten, zierlichen Habitus der Klientin passte. Dennoch erlebte sie sich gerade dadurch als kompetent in Bereichen, die sie sich vorher selbst niemals zugetraut hätte. Selbstständig bewarb sie sich danach auf eine Stelle in einem Wohnheim für Behinderte und wurde angenommen. Diese Tätigkeit übt sie trotz der erheblichen körperlichen Belastung mit großer Freude aus. „Die Fähigkeiten hatte ich schon immer und ich wusste das halt nicht. (...) Keiner hat geglaubt, dass ich das durchhalte. Weil's eben auch schwere Arbeit ist und das frühe Aufstehen, da bin ich überhaupt nicht der Typ dafür. Aber ich will eben arbeiten, ich will das durchziehen, es schaffen. (...) Ich bin auch immer noch ganz fassungslos über den Lauf der Dinge, wie sich das entwickelt hat. Also von tief unten, jahrelanges Stagnieren, wie das dann auf einen Schlag diese Kehrtwende bekommt, nicht. Es ist faszinierend. Ich wäre nie auf die Idee gekommen. Ich wusste nie, wie ich da rankommen sollte.“

Welches Ausmaß an Unzufriedenheit, aber auch welche letztlich tragischen Umstände mit der Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderung einhergehen können, wird deutlich am Fall von **Herr Still**, der 26 Jahre alt ist und beidseits sehbehindert. Herr Still kommt aus bescheidenen Verhältnissen, sein Vater ist ein einfacher Arbeiter im Reinigungsgewerbe. Zusammen mit seinem etwas älteren Bruder bewohnt er ein Zimmer in der Wohnung der Eltern. Er selbst empfindet das als "Wahnsinn", aber er konnte sich bis jetzt einfach noch keine eigene Wohnung leisten. Er absolvierte eine überbetriebliche Ausbildung zum Gartenbaufachwerker und war danach für fast ein Jahr arbeitslos. Nach einer Berufstrainingsmaßnahme und zwei ABM-Stellen wurde er vom Arbeitsamt an den Integrationsfachdienst verwiesen. Wegen der prekären Arbeitsmarktsituation – Herr Still lebt in einer mittelgroßen Stadt in einem der neuen Bundesländer – fand sich erst nach vielen vergeblichen Anstrengungen des IFD eine Anstellung in einem Gartenbaubetrieb. Dort absolvierte Herr Still zunächst ein dreiwöchiges Praktikum, das er als „erniedrigend“ erlebte, weil es ausschließlich aus Unkrautjäten bestand: „Ich meckere nicht herum, wenn man mal Unkraut zieht, das muss auch mal sein. Aber drei Wochen des Praktikums, das ist ungelogen, drei Wochen nur Unkraut ziehen, (...) ich hab die Schnauze vollgehabt.“

Nach dem Praktikum erhielt Herr Still einen Arbeitsvertrag: „Dann kam das mit dem Arbeitsvertrag. Und das ist – wenn ich mal so sagen darf – eine Beleidigung. Das ist wirklich eine Beleidigung. (...) Legen die mir einen Arbeitsvertrag vor, ganz niedrige Lohnnummer: acht Mark die Stunde! Man hat

einen Beruf gelernt, insgesamt fünf Jahre. (...) Ich habe mindestens in der Probezeit zehn Mark erwartet und dann dieser Vertrag, dieses durchgeschriebene und durchkopierte Etwas. (...) Man kann ja wirklich verlangen, wenn die von dir verlangen, Sauberkeit, Ordentlichkeit, Pünktlichkeit, dass ich einen sauberen, ordentlichen Arbeitsvertrag krieg. Acht Mark die Stunde! (...) Ja, und dann bin ich eben wütend nach Hause und hab den Arbeitsvertrag zerknüllt. Ich war so stinkig gewesen, da hätte mich keiner ansprechen dürfen.“ Dem Integrationsfachdienst gelang es nach intensiven Verhandlungen, den Stundenlohn um eine DM anzuheben. Herr Still nahm die Arbeit dann – mangels Alternativen – an. Später besserte sich die Situation im Betrieb etwas. Herr Still bekam eine verantwortungsvollere Arbeit bei der Apfelannahme zugewiesen, die allerdings mit erheblichen körperlichen Anstrengungen verbunden war, weil er Säcke bis zu 80 kg schleppen musste. Das Arbeitsklima und den kollegialen Umgang untereinander schildert Herr Still als schlecht, seiner Auffassung nach herrscht dort ein „Kasernenhoft“. Etwa nach einem halben Jahr erkrankte Herr Still infolge eines unerkannten genetischen Defektes schwer an einer Thrombose und konnte laut ärztlicher Bescheinigung vorläufig keine Berufstätigkeit mehr ausüben. Zum Zeitpunkt des Interviews stand Herr Still vor dem beruflichen Aus. Um ihn materiell abzusichern, wurde zunächst eine Erwerbsunfähigkeitsrente beantragt.

Die bedrückende persönliche Situation erlebt Herr Still als eingebettet in die desolate Gesamtsituation der neuen Bundesländer: "Wenn ich die Chance hätte, rüber zu gehen, dann würde ich die Chance sofort nutzen, nicht lange überlegen, rübermachen. (...) Du verdienst hier nicht mehr als 10 Mark die Stunde, das ist leider so, schlimm. Jedenfalls in meinem Beruf, das ist schlimm. Mein Freund ist aus XX, der hat ja auch Arbeit, aber der kriegt ab und zu monatlich nichts bezahlt. Das ist schlimm, die Leute machen sich keinen Kopf. Er kann froh sein, dass er alleine ist. Hast du eine eigene Familie, dann sieht's anders aus. Da musst du die Kinder durchbringen und da machen sie sich keinen Kopf die Leute. Ist schlimm, wenn du arbeiten gehst und dann kein Geld kriegst, das ist das Schlimmste. Hat man auch keine Lust mehr zu arbeiten, macht keinen Spaß."

Ein Jahr nach dem Interview sieht die berufliche Perspektive von Herrn Still wieder etwas positiver aus. Vom Arbeitsamt wurde ihm – nach einer weiteren eineinhalbjährigen Phase der Erwerbslosigkeit – eine berufliche Umschulung im Bereich Telefonmarketing bewilligt.

6 Die Ergebnisse der Arbeit der Integrationsfachdienste

Von Herbst 1998 bis Ende 2001 haben die Integrationsfachdienste in den 16 Bundesländern eine große Zahl von arbeitslosen Menschen mit Behinderung beraten und intensiv betreut. Im Folgenden wird versucht, einen quantitativen Überblick über die Tätigkeit der Bundesmodellprojekte und über die Erfolge ihrer Vermittlungsaktivitäten zu geben.⁶⁸

6.1 Beratungsfälle

Tabelle 4: Beratungsfälle

	Beratungsfälle				
Standorte	1998	1999	2000	2001	Gesamt 1998-2001
Baden-Württemberg	0	105	102	3	210
Bayern - Augsburg	0	20	37	5	62
Bayern - Hof	1	12	52	108	173
Bayern - Ingolstadt	0	156	91	58	305
Bayern - Nürnberg	2	125	216	94	437
Bayern - Regensburg	14	149	128	117	408
Bayern - Passau	0	76	46	32	154
Bayern - Würzburg	10	105	16	217	348
Berlin	24	38	30	24	116
Brandenburg	47	114	212	69	442
Bremen	67	283	122	185	657
Hamburg	-	0	286	358	644
Hessen - Darmstadt	8	53	62	0	123
Hessen - Frankfurt	1	23	14	60	98
Hessen - Gießen	0	76	17	12	105
Hessen - Kassel	8	27	26	33	94
Hessen - Marburg	20	32	41	19	112
Mecklbg.Vorpommern	13	3	18	22	56
Niedersachsen	-	39	17	0	56
Nordrh.-Westfalen	16	224	239	228	707
Rheinland-Pfalz*	22	59	-	-	81
Saarland	0	0	6	7	13
Sachsen	58	176	89	99	422
Sachsen-Anhalt	78	92	152	32	354
Schleswig-Holstein	8	15	15	3	41
Thüringen	0	178	264	127	569
SUMME	397	2.180	2.298	1.912	6.787
MITTELWERT (GERUNDET)	---	84	91	74	261

*) Projekt in Rheinland-Pfalz wurde bereits im Jahr 2000 beendet

⁶⁸ Wenn nicht anders angegeben, beruhen die dargelegten Daten auf den von den Fachdiensten geführten Statistiken.

Tabelle 4 zeigt die Anzahl der Beratungsfälle nach Standorten und Jahren. Dabei wurden so genannte "Kurzberatungen", die in Form einmaliger telefonischer Auskünfte als Weitergabe von Informationen, Zuständigkeitsklärungen etc. erfolgen, nicht berücksichtigt. Die vorliegenden Daten erlauben allerdings nur sehr eingeschränkte Aussagen, da Beratungen an den einzelnen Standorten unterschiedlich definiert und unterschiedlich gehandhabt wurden.

Die Statistiken der Dienste unterscheiden nicht, ob es sich um Fälle handelt, bei denen eine obligatorische Beratungsphase der Betreuung voranging oder ob es eigens als Beratungsfälle zugewiesene Klientinnen und Klienten sind. In die Daten gehen also ein:

- Beratungen als eigenständige Dienstleistungen, die unabhängig von Betreuung angeboten werden (überwiegend bei Diensten vom Typ A und vom Typ B)
- Fälle, die nach Abschluss der Beratung in eine Betreuung münden (Beratung als obligatorischer Zugang zum Integrationsfachdienst mit Übergang in eine Betreuung; vorwiegend bei Diensten vom Typ C)
- Fälle, bei denen sich der Übergang in ein Betreuungsverhältnis nicht als sinnvoll erwiesen hat (Beratung als obligatorischer Zugang zum Integrationsfachdienst ohne Übergang in eine Betreuung; vorwiegend bei Diensten vom Typ C).

Trotz der mangelnden Vergleichbarkeit der Angaben ist erkennbar, wie unterschiedlich die Beratungspraxis in den einzelnen Bundesländern gehandhabt wird. Bei denjenigen Integrationsfachdiensten, bei denen die Klienten sofort als Betreuungsfälle mit einem definierten Auftrag zugewiesen werden, ist eine vergleichsweise niedrige Anzahl von Beratungen zu erkennen. Dies gilt beispielsweise für Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland und tendenziell auch für Berlin.

Fachdienste, bei denen eine obligatorische Beratungsphase der Regelfall ist, bei denen also jeder Betreuung eine Beratungsphase vorangestellt ist, zeichnen sich konsequenterweise durch eine hohe Zahl von Beratungsfällen aus. In besonderer Weise gilt dies für Bremen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

6.2 Betreuungsfälle

Wie sich die Anzahl der Betreuungsfälle in den Jahren 1998 bis 2001 an den unterschiedlichen Standorten entwickelt hat, kann den Tabellen 5 und 6 entnommen werden. Dabei ist für jedes der vier Jahre dargestellt, wie viele Klientinnen und Klienten sich im Lauf des jeweiligen Jahres neu an den Dienst gewandt haben (Zugänge) und wie viele Betreuungen jeweils abgeschlossen werden konnten (Abgänge). Aus den Zu- und Abgängen lässt sich unter Einbeziehung der aus dem Vorjahr weitergeführten Fälle (Bestand am Jahresende) errechnen, wie viele laufende Fälle von einem Dienst jeweils am Stichtag 31.12. betreut werden (Bestand 31.12.). Als Quotient aus der Anzahl der laufenden Fälle und der Anzahl der Fachberater eines IFD lässt sich für jedes Jahr darlegen, wie viele Männer und Frauen mit Behinderung von einer Fachberaterin bzw. einem Fachberater laufend betreut werden (Betreuungsfälle pro Fachberater).

Tabelle 5		Übersicht über die Anzahl der Betreuungsfälle 1998			Übersicht über die Anzahl der Betreuungsfälle 1999			
Standorte	Anzahl Fachberater (volle Stellen)	1 Zugänge	2 Abgänge	3 Bestand 31.12. (aus 1 und 2)	4 Zugänge	5 Abgänge	6 Bestand 31.12. (aus 3 – 5)	7 Betreuungsfälle pro FB
Baden-Württemberg	2,30	5	0	5	52	4	53	23,04
Bayern - Augsburg	2,00	20	2	18	66	10	74	37,00
Bayern - Hof	2,00	30	0	30	58	1	87	43,50
Bayern - Ingolstadt	2,00	0	0	0	116	18	98	49,00
Bayern - Nürnberg	2,00	1	0	1	93	9	85	42,50
Bayern - Regensburg	2,00	11	0	11	106	13	104	52,00
Bayern - Passau	2,00	23	0	23	83	14	92	46,00
Bayern - Würzburg	2,00	0	0	0	75	7	68	34,00
Berlin	4,00	100	35	65	134	37	162	32,40
Brandenburg	5,00	93	2	91	106	45	152	30,40
Bremen	5,00	34	0	34	95	40	89	17,80
Hamburg	2,00/4,00*	150	24	26	246	161	211	105,50
HS-Darmstadt	1,60	5	0	5	52	16	41	25,63
HS-Frankfurt	1,60	23	0	23	54	20	57	35,63
HS-Gießen	1,60	0	0	0	53	12	41	25,63
HS-Kassel	1,60	11	0	11	24	7	28	17,50
HS-Marburg	1,60	38	0	38	17	16	39	24,38
Mecklbg. Vorpommern	4,00	19	1	18	60	9	69	17,25
Niedersachsen	2,00	,	,	,	65	24	41	20,50
Nordrh.-Westfalen	4,00	0	0	0	85	3	82	20,50
Rheinland-Pfalz***	4,00	31	9	22	79	54	47	11,75
Saarland	4,00	7	0	7	159	67	99	24,75
Sachsen	4,00	13	0	13	79	13	79	19,75
Sachsen-Anhalt	3,00	21	0	21	46	14	53	15,59
Schleswig-Holstein	3,0/2,0**	5	0	5	19	9	15	5,00
Thüringen	5,00	0	0	0	107	9	98	19,60
SUMME		640	73	567	2.129	632	2.064	---
MITTELWERT (GERUNDET)		---	---	---	82	24	79	31

* In Hamburg wurde der Dienst ab 1999 um zwei weitere Berater verstärkt. ** Wegen der mit anderen Diensten nicht vergleichbaren Stellenstruktur wird von einem Schlüssel von Ø 3 Fachberatern für 1999 und 2 Fachberatern für 2000 ausgegangen. *** Projekt in Rheinland-Pfalz wurde bereits im Jahr 2000 beendet

Tabelle 6		Übersicht über die Anzahl der Betreuungsfälle 2000				Übersicht über die Anzahl der Betreuungsfälle 2001			
Standorte	Anzahl Fachberater (volle Stellen)	8 Zugänge	9 Abgänge	10 Bestand 31.12. (aus 6, 8, 9)	11 Betreuungsfälle pro FB	12 Zugänge	13 Abgänge	14 Bestand 31.12 (aus 10, 12, 13)	15 Betreuungsfälle pro FB
Baden-Württemberg	2,30	89	41	101	43,91	67	64	104	45,22
Bayern - Augsburg	2,00	69	61	82	41,00	9	60	31	15,50
Bayern - Hof	2,00	82	45	124	62,00	14	112	26	13,00
Bayern - Ingolstadt	2,00	56	60	94	47,00	20	114	0	---
Bayern - Nürnberg	2,00	36	47	74	37,00	44	87	31	15,50
Bayern - Regensburg	2,00	24	42	86	43,00	35	118	3	1,50
Bayern - Passau	2,00	39	35	96	48,00	36	80	52	26,00
Bayern - Würzburg	2,00	52	39	81	40,50	41	78	44	22,00
Berlin	4,00	175	118	219	54,75	63	88	194	48,50
Brandenburg	5,00	92	75	169	33,80	99	81	187	37,40
Bremen	5,00	68	58	99	19,80	58	86	71	14,20
Hamburg	2,00/4,00*	246	266	191	47,75	276	203	264	66,00
HS-Darmstadt	1,60	24	20	45	28,13	21	47	19	11,88
HS-Frankfurt	1,60	136	70	123	76,88	135	91	167	104,38
HS-Gießen	1,60	11	6	46	28,75	32	21	57	35,63
HS-Kassel	1,60	26	19	35	21,88	38	27	47	28,75
HS-Marburg	1,60	11	26	24	15,00	57	9	72	45,00
Mecklbg.Vorpommern	4,00	34	19	84	21,00	16	36	64	16,00
Niedersachsen	2,00	40	32	49	24,50	15	26	38	19,00
Nordrh.-Westfalen	4,00	37	39	80	20,00	58	59	79	19,75
Rheinland-Pfalz***	4,00	-	-	-	-	-	-	-	-
Saarland	4,00	88	97	90	22,50	160	144	106	26,50
Sachsen	4,00	76	35	120	30,00	227	204	143	35,75
Sachsen-Anhalt	3,00	36	37	52	15,29	33	63	22	6,47
Schleswig-Holstein	3,0/2,0**	59	25	49	24,50	16	65	0	---
Thüringen	5,00	80	66	112	22,40	49	43	118	23,60
SUMME		1.686	1.378	2.325	---	1.619	2.006	1.938	---
MITTELWERT (GERUNDET)		67	55	93	35	65	80	---	---

* In Hamburg wurde der Dienst ab 1999 um zwei weitere Berater verstärkt. ** Wegen der mit anderen Diensten nicht vergleichbaren Stellenstruktur wird von einem Schlüssel von Ø 3 Fachberatern für 1999 und 2 Fachberatern für 2000 ausgegangen. *** Projekt in Rheinland-Pfalz wurde bereits im Jahr 2000 beendet

Im Herbst des **Jahres 1998** nahmen die meisten Dienste ihre Arbeit auf. Deshalb ist dieses Jahr und weitgehend auch das Jahr 1999 als Aufbauphase einzustufen, in der sich die Bundesmodellprojekte vor Ort verankerten. Nach übereinstimmender Aussage aller Dienste ist ein Zeitraum von mindestens einem Jahr erforderlich, bis die notwendigen Kooperationsbeziehungen aufgebaut wurden, alle erforderlichen Informationen zusammengetragen und eine Routinisierung der Arbeitsweise erreicht wurde. 1998 wurden von den Diensten insgesamt 640 Klientinnen und Klienten erstmals betreut. Aufgrund der kurzen Zeit bis zum Jahresende konnten 1998 nur wenige Betreuungen abgeschlossen werden. Ein Vergleich der Fallzahlen zwischen den einzelnen Diensten ist wegen der unterschiedlichen Zeitpunkte der Aufnahme der Arbeit und des je nach Standort unterschiedlichen Verlaufs der Startphase nicht sinnvoll.

Im **Jahr 1999** ist mit 2.129 Zugängen die insgesamt größte Zahl von neuen Betreuungsaufnahmen innerhalb eines Jahres der Projektlaufzeit zu verzeichnen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Fachdienste 1999 als neues Instrument der beruflichen Rehabilitation sehr stark nachgefragt wurden, ohne dass zu diesem Zeitpunkt vor Ort genau geklärt war, für welche Zielgruppe sie eigentlich zuständig sein sollen. Mit 632 Fällen konnten 1999 erstmals auch in größerem Umfang Betreuungen abgeschlossen werden.

Im darauf folgenden **Jahr 2000** kamen zu dem Bestand von 2.064 laufenden Fällen am Jahresende von 1999 weitere 1.686 Betreuungsaufnahmen dazu. Durch 1.378 Abgänge reduzierte sich die Zahl der von den Diensten insgesamt zu betreuenden Frauen und Männern mit Behinderung bis zum 31.12. auf 2.325. Die Daten aus dem Jahr 2000 können am ehesten als repräsentativ für die Arbeit der Dienste gelten. Alle Modellprojekte waren in diesem Jahr in eine Phase der Routinisierung der Arbeit eingetreten und die unterschiedlichen Zeitpunkte des Beginns und der Verläufe der Konsolidierungsphasen dürften sich im Wesentlichen ausgeglichen haben.

Das **Jahr 2001** ist geprägt von einer hohen Zahl an Abgängen: Insgesamt 2.006 Klientinnen und Klienten schieden aus der Betreuung aus. Die Zahl der neuen Betreuungsaufnahmen belief sich 1.619. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch in diesem Jahr die Arbeitsbedingungen der Fachdienste sehr unterschiedlich waren, weil sich die Frage der Fortführung der Arbeit über die Modellphase hinaus je nach Bundesland unterschiedlich beantwortete. An Standorten, an denen bereits absehbar war, dass die Dienste ihre Arbeit einstellen würden wie etwa in Schleswig-Holstein, Niedersachsen oder Mecklenburg-Vorpommern, erfolgten kaum noch Neuzugänge, vielmehr konzentrierten sich die Dienste auf den Abschluss ihrer laufenden Fälle. An anderen Standorten, an denen der Übergang in die Regelförderung bereits im Verlauf des Jahres 2001 gesichert war, erfolgte eine vergleichsweise kontinuierliche Weiterarbeit. Ein Vergleich zwischen den Fachdiensten ist deshalb auch für das Jahr 2001 nicht sinnvoll.

Als Summe der jeweiligen Neuzugänge in den Jahren 1998 bis 2001 ergibt sich eine **Gesamtzahl von 6.074 Klientinnen und Klienten, die während des Modellzeitraums von den Integrationsfachdiensten betreut wurden**. Dem steht eine Zahl von 6.787 Beratungsfällen gegenüber. Zieht man in Betracht, dass an einer Reihe von Standorten jeder Betreuung eine Beratung vorausgeht, an manchen Standorten nur ein Teil der Betreuungsverläufe an eine Beratungsphase anschließt, so muss davon ausgegangen werden, dass es zu Doppelzählungen kommt: Ein erheblicher Anteil der als Betreuungsfälle geführten Klientinnen und Klienten taucht auch als Beratungsfall auf. Auf der Grundlage der Anteile von Betreuungsverläufen mit bzw. ohne Beratungsphase in den einzelnen Bundesländern (vgl. Teil 1, Kapitel 2) lässt sich relativ zuverlässig schätzen, dass etwa 3.000 Beratungen in eine Betreuungsaufnahme mündeten. Das heißt, dass zu den 6.074 Betreuungsfällen 3.787 zu addieren sind, um die Gesamtzahl derjenigen Klientinnen und Klienten zu erhalten, die sich an die Integrationsfachdienste gewandt haben. Damit kann zusammenfassend festgestellt werden:

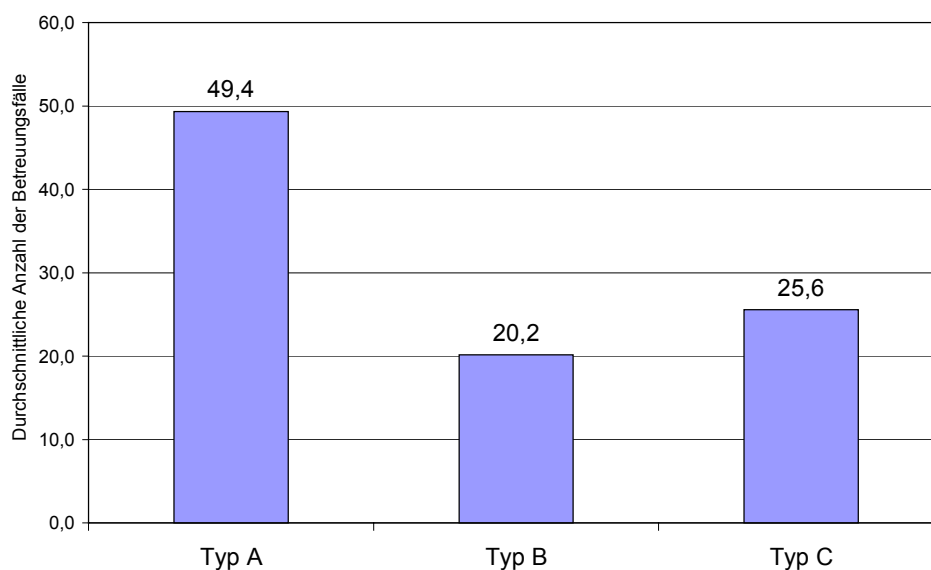
Während der gesamten Projektlaufzeit der Bundesmodellprojekte haben rund 9.900 Frauen und Männer mit Behinderung Kontakt mit den Integrationsfachdiensten aufgenommen. Rund 60 % dieser Fälle wurden mit dem Ziel einer Arbeitsaufnahme auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt intensiv betreut. Damit lässt sich zweifelsfrei erkennen, dass das Instrument "Integrationsfachdienst" in seiner Gesamtheit eine hohe Akzeptanz gefunden hat und offensichtlich geeignet ist, einen vorhandenen Bedarf an Unterstützung für arbeitssuchende Menschen mit Behinderung zu decken.

Betreuungsrelationen nach Typen der Integrationsfachdienste

Auf Grundlage der insgesamt als am aussagekräftigsten einzuschätzenden Daten, die für das Jahr 2000 vorliegen, ergibt sich eine durchschnittliche Relation von 35 Betreuungsfällen pro IFD-Mitarbeiter. Damit wird die in den „Vorläufigen Grundsätzen“ vorgesehene Anzahl von 20-25 Betreuungsfällen pro Fachberaterin bzw. Fachberater wesentlich überschritten. Betrachtet man die Betreuungsverhältnisse für die einzelnen Standorte, so zeigt sich jedoch eine relativ breite Streuung. Die Spanne reicht von 15,00 Betreuungsfällen in Marburg, einem typischen arbeitsamtsabhängigen Dienst (Typ B), bis hin zur über fünffachen Anzahl, nämlich 76,88 beim IFD in Frankfurt/Main, einem typischen arbeitsamtnahen Dienst (Typ A). Zu beachten ist bei der Durchsicht der Angaben zu den Betreuungsfällen pro Fachberater, dass die Dienste in den neuen Bundesländern, insbesondere in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen möglicherweise deshalb zu niedrig eingeschätzt werden, weil sie eine beträchtliche Zahl von Klientinnen und Klienten bereits während einer länger dauernden Beratungsphase vermitteln können. Damit zählen bei ihnen in nicht unerheblichem Umfang Klientinnen und Klienten zu den Beratungsfällen, die andernorts als Betreuungen verstanden würden.

Werden die mittleren Betreuungsdaten für die drei Typen der Integrationsfachdienste errechnet, so ergibt sich, dass die Fachberater der Dienste des arbeitsamtnahen Typus (Typ A) im Jahr 2000 durchschnittlich 49,4 Klienten als laufende Fälle betreuten, die Fachberater der Dienste des arbeitsamtsabhängigen Typus (Typ B) 20,2 und die Fachberater der relativ autonomen Dienste (Typ C) 25,6 (vgl. Abbildung 67).

Abb. 67: Betreuungsfälle pro Fachberater nach Typen der Integrationsfachdienste
(bezogen auf das Jahr 2000)



Die Dienste vom Typ B und vom Typ C liegen also insgesamt im Rahmen der Vorgaben der „Vorläufigen Grundsätze“, während die Dienste vom Typ A durchschnittlich fast die doppelte Anzahl von Klienten betreuen. Bei der Bewertung dieser Zahlenverhältnisse ist aber die unterschiedliche Klientel und die erheblich geringere Betreuungsintensität bei den von den arbeitsamtsnahen Diensten betreuten Frauen und Männern zu berücksichtigen.

Betreuungsdauer

Von den 2.122 Betreuungsfällen, die im Rahmen dieser Studie dokumentiert sind, wurden während des Berichtszeitraums 1.095 abgeschlossen. Betrachtet man die Dauer der Betreuung bei diesen abgeschlossenen Fällen, so ergibt sich ein Zeitraum von der Betreuungsaufnahme bis zum Betreuungsabschluss von **durchschnittlich 7,5 Monaten**. Bei arbeitsamtsnahen Diensten ist die durchschnittliche Betreuungsdauer mit 7,0 Monaten am kürzesten. Von relativ autonomen Diensten werden die Klienten im Durchschnitt 7,8 Monate betreut, während die arbeitsamtsabhängigen Dienste mit 8,3 Monaten die längste Dauer aufweisen.

6.3 Vermittlungen

Tabelle 7 bietet einen Überblick über die gesamten Vermittlungserfolge der Bundesmodellprojekte in den Jahren 1998 bis 2001. Zusammengefasst lässt sich folgende Bilanz ziehen: Die Fachdienste konnten während der Modellphase **insgesamt 3.195 Vermittlungen** erzielen. Diese verteilen sich auf

- 1.807 unbefristete Arbeitsverhältnisse
- 690 befristete Arbeitsverhältnisse
- 608 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)
- 90 Ausbildungsverhältnisse.

Aus dem Verhältnis von 3.195 Vermittlungen zu 6.074 Betreuungen errechnet sich eine Vermittlungsquote von 52,6 %. Dieser Wert dürfte allerdings insofern etwas zu hoch sein, als eine Reihe von Diensten in den neuen Bundesländern – wie bereits erwähnt – Klienten vermitteln, die lediglich als Beratungsfälle geführt sind. Besonders offensichtlich ist dies am Beispiel von Sachsen-Anhalt, wo der Dienst 262 Vermittlungen bei 136 Betreuungsfällen angibt. Hier müssen zu einem größeren Teil auch die für dieses Bundesland genannten 354 Beratungsfälle mit berücksichtigt werden. Wird in Folge dessen davon ausgegangen, dass etwa weitere 500 Fälle in die Berechnung eingehen müssen, so ergibt sich die realistischere Zahl einer **Vermittlungsquote von rund 49 %**.

Einen differenzierten Eindruck von der Verteilung der Vermittlungserfolge über die einzelnen Jahre der Projektlaufzeit geben die Tabellen 8 und 9. Demnach konnte bereits 1999 mit 172 befristeten und 476 unbefristeten Arbeitsverhältnissen eine beachtliche Zahl von Vermittlungen erzielt werden. In den Jahren 2000 und 2001 konnten die Ergebnisse mit 861 Vermittlungen (274 befristete und 587 unbefristete Arbeitsverhältnisse) bzw. 910 Vermittlungen (217 befristete und 693 unbefristete Arbeitsverhältnisse) nochmals gesteigert werden.

Tabelle 7: Vermittlungserfolge der Bundesmodellprojekte 1998-2001

Standorte	Ausbildung	ABM	befristete Arbeitsverhältnisse	unbefristete Arbeitsverhältnisse	Sozialvers. AV insgesamt	Vermittlungen insgesamt	Beratungen 1998-2001	Betreuungen 1998-2001
Baden-Württemberg	0	3	38	49	87	90	210	213
Bayern - Augsburg	2	9	18	76	94	105	59	164
Bayern - Hof	3	50	23	54	77	130	65	184
Bayern - Ingolstadt	7	12	31	90	121	140	247	192
Bayern - Nürnberg	1	15	21	43	64	80	347	174
Bayern - Regensburg	3	33	7	57	64	100	291	176
Bayern - Passau	9	16	22	63	85	110	123	181
Bayern - Würzburg	0	17	18	59	77	94	181	168
Berlin	11	37	16	74	90	138	116	472
Brandenburg	6	56	20	125	145	207	442	390
Bremen	7	12	106	76	182	201	657	255
Hamburg	1	66	40	147	187	254	644	918
HS-Darmstadt	0	2	11	42	53	55	123	102
HS-Frankfurt	3	23	40	93	133	159	98	348
HS-Gießen	1	0	13	31	44	45	105	96
HS-Kassel	4	21	1	16	17	42	94	99
HS-Marburg	4	13	6	18	24	41	112	123
Mecklbg.Vorpommern	4	14	11	56	67	85	56	129
Niedersachsen	0	7	26	20	46	53	56	120
Nordrh.-Westfalen	8	19	21	113	134	161	707	180
Rheinland-Pfalz*	0	0	10	31	41	41	81	110
Saarland	7	23	30	98	128	158	13	414
Sachsen	0	71	39	130	169	240	422	395
Sachsen-Anhalt	0	64	86	112	198	262	354	136
Schleswig-Holstein	6	3	3	18	21	30	41	99
Thüringen	1	14	28	80	108	123	569	236
SUMME	90	608	690	1.807	2.497	3.195	6.213	6.074
MITTELWERT (GE- RUNDET)	4	24	27	71	98	126	239	234

*) Projekt in Rheinland-Pfalz wurde bereits im Jahr 2000 beendet.

Tabelle 8		Vermittlungen in Arbeitsverhältnisse 1998			Vermittlungen in Arbeitsverhältnisse 1999			
Standorte	Anzahl Fachberater (volle Stellen)	befristete Arbeits- verhältnisse	unbefristete Arbeits- verhältnisse	insgesamt 1998	befristete Arbeits- verhältnisse	unbefristete Arbeits- verhältnisse	insgesamt 1999	Vermittlungen pro FB 1999
Baden-Württemberg	2,30	1	0	1	16	5	21	9,13
Bayern - Augsburg	2,00	0	0	0	3	18	21	10,50
Bayern - Hof	2,00	0	0	0	3	17	20	10,00
Bayern - Ingolstadt	2,00	0	0	0	3	19	22	11,00
Bayern - Nürnberg	2,00	0	0	0	2	6	8	4,00
Bayern - Regensburg	2,00	0	0	0	1	13	14	7,00
Bayern - Passau	2,00	0	0	0	7	20	27	13,50
Bayern - Würzburg	2,00	0	0	0	2	17	19	9,50
Berlin	4,00	2	0	2	1	27	28	7,00
Brandenburg	5,00	0	0	0	2	55	57	11,40
Bremen	5,00	4	0	4	35	24	59	11,80
Hamburg	2,00/4,00*	3	7	10	14	43	57	28,50
HS-Darmstadt	1,60	0	0	0	6	7	13	8,13
HS-Frankfurt	1,60	0	0	0	2	23	25	15,63
HS-Gießen	1,60	0	0	0	3	16	19	11,88
HS-Kassel	1,60	0	0	0	0	4	4	2,50
HS-Marburg	1,60	0	0	0	2	6	8	5,00
Mecklbg. Vorpommern	4,00	0	0	0	2	6	8	2,00
Niedersachsen	2,00	0	0	0	20	7	27	13,50
Nordrh.-Westfalen	4,00	0	0	0	8	29	37	9,25
Rheinland-Pfalz***	4,00	0	5	5	5	31	36	9,00
Saarland	4,00	0	0	0	3	18	21	5,25
Sachsen	4,00	0	1	1	4	22	26	6,50
Sachsen-Anhalt	3,00	7	7	14	21	23	44	14,67
Schleswig-Holstein	3,0/2,0**	0	0	0	1	3	4	1,33
Thüringen	5,00	0	0	0	6	17	23	4,60
SUMME		17	20	37	172	476	648	---
MITTELWERT (GERUNDET)		---	---	----	7	18	25	9

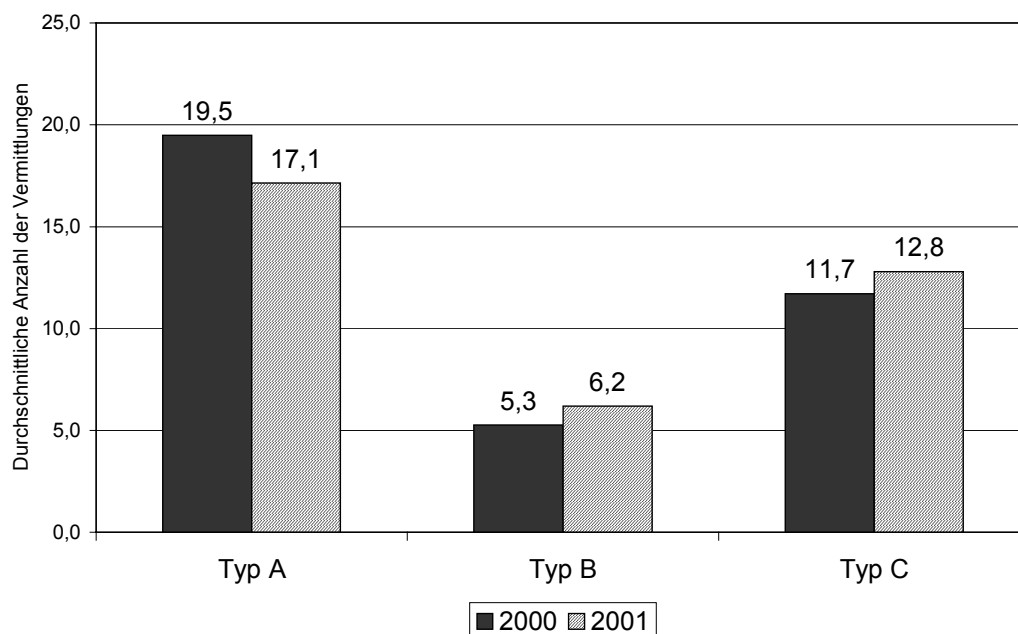
* In Hamburg wurde der Dienst ab 1999 um zwei weitere Berater verstärkt. ** Wegen der mit anderen Diensten nicht vergleichbaren Stellenstruktur wird von einem Schlüssel von Ø 3 Fachberatern für 1999 und 2 Fachberatern für 2000 ausgegangen. *** Projekt in Rheinland-Pfalz wurde bereits im Jahr 2000 beendet

Tabelle 9		Vermittlungen in Arbeitsverhältnisse 2000				Vermittlungen in Arbeitsverhältnisse 2001			
Standorte	Anzahl Fachberater (volle Stellen)	befristete Arbeits- verhältnisse	unbefristete Arbeits- verhältnisse	insgesamt 2000	Vermittlungen pro FB 2000	befristete Arbeits- verhältnisse	unbefristete Arbeits- verhältnisse	insgesamt 2001	Vermittlungen pro FB 2001
Baden-Württemberg	2,30	8	18	26	11,30	13	26	39	16,96
Bayern - Augsburg	2,00	13	48	61	30,50	2	10	12	6,00
Bayern - Hof	2,00	17	20	37	18,50	3	17	20	10,00
Bayern - Ingolstadt	2,00	19	35	54	27,00	9	36	45	22,50
Bayern - Nürnberg	2,00	8	19	27	13,50	11	18	29	14,50
Bayern - Regensburg	2,00	4	23	27	13,50	2	21	23	11,50
Bayern - Passau	2,00	9	23	32	16,00	6	20	26	13,00
Bayern - Würzburg	2,00	12	18	30	15,00	4	24	28	14,00
Berlin	4,00	7	22	29	7,25	6	25	31	6,20
Brandenburg	5,00	10	35	45	9,00	8	35	43	8,60
Bremen	5,00	36	30	66	13,20	31	22	53	10,60
Hamburg	2,00/4,00*	10	53	63	15,75	13	44	57	14,25
HS-Darmstadt	1,60	4	23	27	16,88	1	12	13	8,13
HS-Frankfurt	1,60	17	18	35	21,88	21	52	73	45,63
HS-Gießen	1,60	2	6	8	5,00	8	9	17	10,63
HS-Kassel	1,60	0	9	9	5,63	1	3	4	2,50
HS-Marburg	1,60	0	6	6	3,75	4	6	10	6,30
Mecklbg.Vorpommern	4,00	9	19	28	7,00	0	31	31	7,75
Niedersachsen	2,00	1	9	10	5,00	5	4	9	4,50
Nordrh.-Westfalen	4,00	13	42	55	13,75	0	42	42	10,50
Rheinland-Pfalz***	4,00	,	,	,	,	,	,	,	,
Saarland	4,00	11	20	31	7,75	16	60	76	19,00
Sachsen	4,00	24	34	58	14,50	11	73	84	21,00
Sachsen-Anhalt	3,00	24	25	49	16,33	34	57	91	26,76
Schleswig-Holstein	3,0/2,0**	1	4	5	2,5	1	11	12	6,00
Thüringen	5,00	15	28	43	8,60	7	35	42	8,40
SUMME		274	587	861	---	217	693	910	---
MITTELWERT (GERUNDET)		11	23	34	13	9	28	36	12

* In Hamburg wurde der Dienst ab 1999 um zwei weitere Berater verstärkt. ** Wegen der mit anderen Diensten nicht vergleichbaren Stellenstruktur wird von einem Schlüssel von Ø 3 Fachberatern für 1999 und 2 Fachberatern für 2000 ausgegangen. *** Projekt in Rheinland-Pfalz wurde bereits im Jahr 2000 beendet.

Auch im Hinblick auf die Vermittlungsergebnisse pro Fachberater und Dienst bestehen deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Typen der Integrationsfachdienste (vgl. Abbildung 68). Im Vergleichsjahr 2000 erreichen arbeitsamtsnahe Dienste (Typ A) mit durchschnittlich 19,5 Vermittlungen pro Fachberaterstelle und Jahr die höchsten Quoten. Relativ autonome Dienste (Typ C) liegen mit 11,7 Vermittlungen pro Fachberater in etwa im Erwartungshorizont der früheren Integrationsfachdienste der Hauptfürsorgestellten.⁶⁹ Arbeitsamtsabhängige Dienste (Typ B) können mit einer durchschnittlichen Vermittlungszahl von 5,3 die geringsten Erfolge erzielen. Dies kann als direkte Auswirkung der Zuweisungspraxis nach dem Kriterium der "schwierigen Fälle" verstanden werden. Trotz hoher Betreuungsintensität erreichen diese Dienste bei Klienten, deren Arbeitsmarktnähe nur bedingt gegeben ist, kaum Vermittlungserfolge. Wie der Abbildung 68 ebenfalls entnommen werden kann, ergibt sich im Jahr 2001 eine steigende Tendenz der Vermittlungszahlen bei den Diensten vom Typ B und Typ C.

Abb. 68: Vermittlungen pro Fachberater nach Typen der Integrationsfachdienste
(bezogen auf die Jahre 2000 und 2001)



6.4 Nachhaltigkeit der Vermittlungen

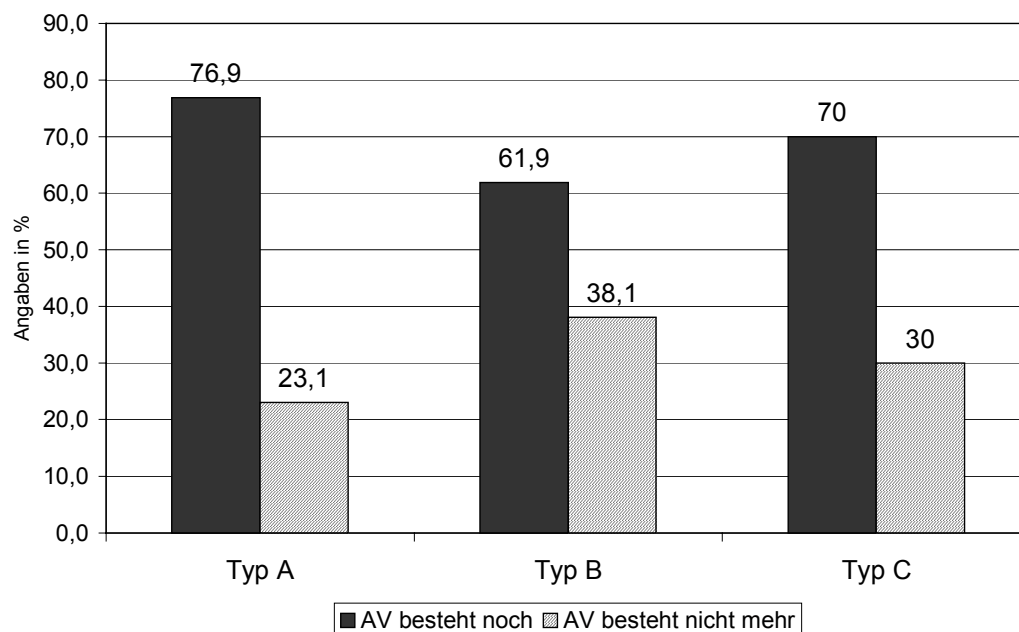
Für eine Stichprobe von 294 Klientinnen und Klienten, die im Laufe des Jahres 2000 vermittelt worden waren, konnte zum Stichtag 31. Oktober 2001, also meist ein bis einhalb Jahre nach Vermittlung, überprüft werden, ob die eingegangenen Arbeitsverhältnisse noch bestehen. Von den 294 Frauen und Männern mit Behinderung waren

- 205 (69,7 %) noch am ursprünglichen Arbeitsplatz beschäftigt, bei
- 89 (30,3 %) bestand das Arbeitsverhältnis nicht mehr.

⁶⁹ Vgl. dazu Peter BEULE, Berthold DEUSCH (2001): „Kennzahlen zur Arbeit der Integrationsfachdienste – Fachbereich: Vermittlung besonders betroffener Schwerbehinderter“

Wie Abbildung 69 zeigt, kommt es dabei nicht zu grundsätzlichen Unterschieden zwischen den Typen von Integrationsfachdiensten. Dennoch ist es bei arbeitsamtsnahen Diensten (Typ A), die vergleichsweise niedrig betreuungsintensive Klientinnen und Klienten vermitteln konnten, nur ein knappes Viertel (23,1 %) der Vermittelten, bei dem das Arbeitsverhältnis keinen Bestand hatte. Bei arbeitsamtsabhängigen Diensten (Typ B), die vor allem "schwierige Fälle" betreuen, sind es dagegen knapp zwei Fünftel (38,1 %) der im Jahr 2000 beruflich integrierten Männer und Frauen, die im Jahr 2001 nicht mehr am selben Platz beschäftigt sind.

Abb. 69: Bestehende / nicht mehr bestehende Arbeitsverhältnisse nach Typen der Integrationsfachdienste
(n = 294)



Die Gründe für die Beendigung der Arbeitsverhältnisse werden in Abbildung 70 zusammengestellt. Erwartungsgemäß spielt in einem größerem Teil der Fälle (38,8 %) die Befristung der Beschäftigung eine ausschlaggebende Rolle. Die Unzufriedenheit des Betriebs mit den Leistungen des Klienten und eine daraus resultierenden Kündigung wurde mit 25 % als zweithäufigste Ursache für das Scheitern eines Arbeitsverhältnisses genannt. Gleichwohl kann darüber spekuliert werden, inwiefern bei der Nichtverlängerung von befristeten Arbeitsversuchen von Menschen mit Behinderung nicht auch Unzufriedenheiten des Betriebs eine Rolle spielen. In 8,8 % der Fälle wurde die Kündigung durch den Arbeitnehmer ausgesprochen, bei 13,8 % war eine längerfristige Erkrankung des Mitarbeiters mit Behinderung ausschlaggebend für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

Abbildung 71 ist zu entnehmen, dass 22,4 % der Klientinnen und Klienten, deren Arbeitsverhältnis beendet wurde, eine andere sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen konnten. In geringem Umfang fanden sich für die arbeitslos gewordenen Klienten Arbeitsmöglichkeiten im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder geringfügigen Beschäftigungen. 7,9 % arbeiteten zwischenzeitlich in einer Werkstatt für behinderte Menschen und ebenso viele bezogen im Anschluss an das beendete Arbeitsverhältnis eine Berufs- oder Erwerbsunfähigkeitsrente. Insgesamt ein Drittel dieser Klientinnen und Klienten nahm an Maßnahmen zur beruflichen oder medizinischen Rehabilitation teil, absolvierte eine Ausbildung / Umschulung oder wurde wieder vom Integrationsfachdienst

betreut und befand sich damit in einer erfolversprechenden Vorstufe für eine weitere berufliche Integration.

Abb. 70: Gründe für die Beendigung von Arbeitsverhältnissen
(n = 89)

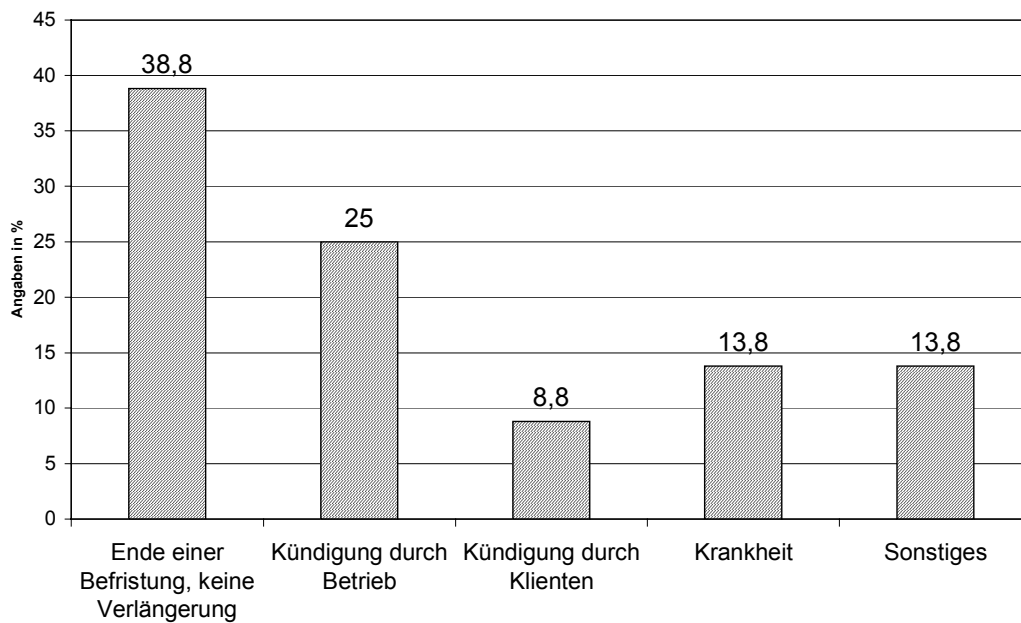
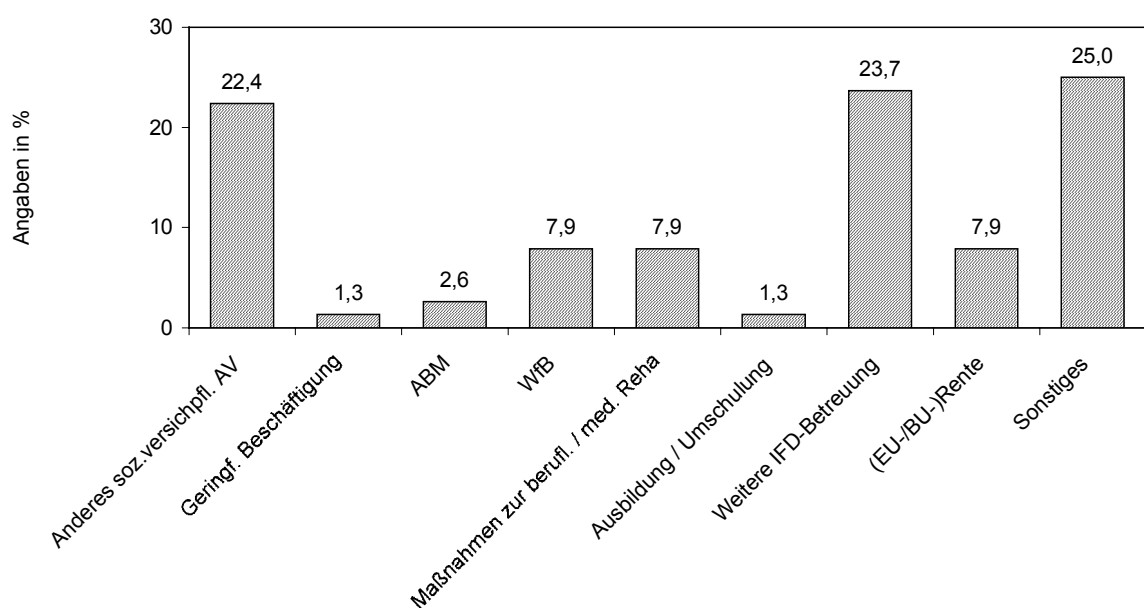


Abb. 71: Berufliche Situation der Klienten nach Beendigung des vermittelten Arbeitsverhältnis
(n = 89)



Teil 3:
Zusammenfassung und Empfehlungen

1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Mit der Durchführung des Modellprojekts "Integrationsfachdienste zur Eingliederung Schwerbehinderter in das Arbeitsleben" in allen 16 Bundesländern in der Zeit vom Herbst 1998 bis Ende 2001 verfolgte das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung das Ziel, Impulse und Erkenntnisse für die Erarbeitung einer Gesetzesgrundlage und für eine künftige flächendeckende Regelförderung von Integrationsfachdiensten zu gewinnen. Vor allem aber sollte die Frage danach beantwortet werden, wie die Integrationsfachdienste in das bestehende Gesamtsystem der beruflichen Rehabilitation eingebaut werden können und welche Form der Anbindung an die Bundesanstalt für Arbeit angemessen ist. Die vom BMA erarbeiteten "Vorläufigen Grundsätze" und "Förderrichtlinien" sowie die zwischen der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Hauptfürsorgestellen und der Bundesanstalt für Arbeit abgestimmten Förderrichtlinien für die Arbeit der Integrationsfachdienste legen weitreichende Anhaltspunkte für die Umsetzung des Konzeptes "Integrationsfachdienst" fest. Dennoch, so zeigte sich in der Praxis, beinhalten sie auch so weitreichende Interpretationsspielräume, dass unter Bezug auf die selben Grundsätze in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedliche, zum Teil nur schwer mit den Intentionen der vorgegebenen Regelungen in Übereinstimmung zu bringende Verfahrensweisen realisiert wurden.

Klientinnen und Klienten der Integrationsfachdienste

Als **Zielgruppe**, die von den Fachdiensten erreicht werden soll, werden in den Fördergrundsätzen schwerbehinderte Menschen benannt, „insbesondere“ Schwerbehinderte mit einem besonderen Bedarf an arbeits- und berufsbegleitender Betreuung vor der Begründung eines Arbeitsverhältnisses und während des Arbeitsverhältnisses. Dieser Bedarf ist besonders gegeben bei schwerbehinderten Menschen mit geistiger oder psychischer Behinderung, aber auch mit einer schweren Körper-, Sinnes- oder Mehrfachbehinderung, die sich im Arbeitsleben besonders nachteilig auswirkt und allein oder zusammen mit weiteren vermittlungshemmenden Umständen (Alter, Langzeitarbeitslosigkeit, unzureichende Qualifikation, Leistungsminderung) eine Eingliederung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erschwert. Zur Zielgruppe gehören ebenso - „insbesondere“ - Schwerbehinderte, die nach abgeschlossener zielgerichteter Vorbereitung in der Werkstatt für behinderte Menschen in einen Betrieb oder eine Dienststelle auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden sollen und dabei auf aufwendige personalintensive individuelle begleitende Hilfen im Arbeits- und Berufsleben angewiesen sind, sowie schwerbehinderte Schulabgänger, die nur beim Einsatz eines Integrationsfachdienstes Aussicht auf eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben.

Damit ist in der Konzeption der Bundesmodellprojekte eine **erhebliche Ausweitung der Zielgruppe** vollzogen, verglichen mit den bis dahin vorliegenden Erfahrungen mit Integrationsfachdiensten. Die Ergebnisse der durchgeführten Untersuchung belegen, dass die Bundesmodellprojekte tatsächlich eine neue Zielgruppe erreichen. So ist z.B. im Vergleich mit Angaben, die bisher zum **Alter** der Klienten von Integrationsfachdiensten vorliegen, das Durchschnittsalter der von den Bundesmodellprojekten betreuten Schwerbehinderten relativ hoch. Insgesamt ist fast die Hälfte aller betreuten Männer und Frauen 40 Jahre oder älter. Das **Niveau der schulischen und beruflichen Qualifikation** dieser Frauen und Männer ist – verglichen mit der Gesamtbevölkerung – eher als niedrig einzustufen, entspricht aber weitgehend dem Niveau der arbeitslosen Schwerbehinderten insgesamt. Fast die Hälfte der betreuten Klienten verfügt über einen Hauptschulabschluss und ca. 35 % haben den mittleren oder höheren Bildungsweg absolviert. Dem steht ein Anteil von Sonderschulabgängern von rund 14 % und ein Anteil von Klienten ohne Schulabschluss von 4,2 % gegenüber. Hinsichtlich der Berufsausbildung lässt sich feststellen, dass genau zwei Drittel der Klientinnen und Klienten der Bundesmodellprojekte auf eine abgeschlos-

sene Ausbildung zurückblicken können, während ein Drittel ohne berufsqualifizierenden Abschluss blieb.

Als ein kennzeichnendes Merkmal der Klientel der Bundesmodellprojekte ist auch der **berufliche Status** der Klientinnen und Klienten bei Betreuungsbeginn zu nennen. Mit knapp 90 % ist der weitaus größte Teil der Fälle zum Zeitpunkt des Betreuungsbegins arbeitslos gemeldet. Dies erklärt sich hauptsächlich durch den fast ausschließlichen Fallzugang über die Arbeitsämter. Die Anteile derjenigen Menschen mit Behinderung, die zum Zeitpunkt der Betreuungsaufnahme noch eine Schule besuchen oder aber in einer Werkstatt für behinderte Menschen beschäftigt sind, liegen mit 0,8 % bzw. 0,7 % derart niedrig, dass man von einem systematischen Ausschluss dieser Gruppen ausgehen muss. Obwohl also in den Vorläufigen Grundsätzen behinderte Schulabgänger und Mitarbeiter von Werkstätten explizit als Zielgruppen genannt werden, nehmen sie in der alltäglichen Arbeit der Bundesmodellprojekte eine letztlich zu vernachlässigende Position ein.

Dass die gewollte Ausweitung der Zielgruppe der Fachdienste in der Praxis tatsächlich erreicht wurde, dokumentiert sich am deutlichsten mit Blick auf die unterschiedlichen **Arten von Behinderung** der betroffenen Klientinnen und Klienten: Am häufigsten liegen körperliche Behinderungen (26,7 % aller betreuten Fälle) vor. Daneben wird das Bild bestimmt von organischen Erkrankungen (20 %) und Sinnesbehinderungen (20,8 %). Erkrankungen des ZNS, psychische Erkrankungen und kognitive Beeinträchtigungen spielen dagegen mit Häufigkeiten, die sich zwischen 9 % bis 11 % bewegen, eine eher untergeordnete Rolle. Bemerkenswert ist, dass sich unter den Klienten mit Sinnesbehinderungen – bezogen auf die Gesamtzahl aller betreuten Männer und Frauen – ein Anteil von Menschen mit einer Hörschädigung von 7,1 % und mit Gehörlosigkeit von 7,4 % befindet. Damit ist hervorzuheben, dass mit Klienten mit Schädigungen der auditiven Wahrnehmung eine Zielgruppe erreicht wurde, die sich vor der Schaffung der Bundesmodellprojekte zwar auf ein Netz eigener, behinderungsspezifischer Einrichtungen und Verbände stützen konnte, bis dahin aber keine institutionalisierte Unterstützung durch Integrationsfachdienste bei der Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses erfuhr. Die insgesamt 9,2 %, die der Anteil der Klienten mit kognitiver Beeinträchtigung ausmacht, verteilen sich zu 8,0 % auf Menschen mit Lernbehinderung und zu 1,2 % auf Menschen mit einer geistigen Behinderung, wenn man den allgemein gebräuchlichen Maßstab der besuchten Schulform anlegt. Damit muss festgestellt werden, dass die Bundesmodellprojekte die in den Fördergrundsätzen ausdrücklich festgelegte Zielgruppe der „geistig Behinderten nach Sonderschulentlassung oder in/nach WfB-Förderung“ so gut wie nicht bzw. nur in äußerst geringem Umfang erreichen.

Wenn im Rahmen der Bundesmodellprojekte großflächig ein Konzept erprobt wurde, das eine breite Zielgruppe ansprechen soll und von vornherein keine akzentuierten Einschränkungen bezüglich der Klientel vornahm, so resultiert daraus in der Praxis also eine relative Dominanz von Klientinnen und Klienten mit Körperbehinderungen und organischen Erkrankungen. Zusammen machen diese beiden Personengruppen mit einem Anteil von 46,7 % fast die Hälfte aller betreuten Fälle aus.

In einem engen Zusammenhang mit der Behinderungsart steht auch die im jeweiligen Einzelfall erforderliche **Intensität der Betreuung** durch den Integrationsfachdienst. Insgesamt konnte in der vorliegenden Studie gezeigt werden, dass in rund einem Viertel aller von den Bundesmodellprojekten betreuten Fälle mit einer hohen Betreuungsintensität zu rechnen ist, während drei Viertel der Fälle mit einem vergleichsweise niedrigeren Aufwand betreut werden können. Dabei unterscheiden sich betreuungsintensive Fälle von weniger betreuungsintensiven vor allem durch die Anzahl der Gesprächstermine, der notwendigen persönlichen Kontakte zum betrieblichen Umfeld und die Anzahl der eingesetzten Unterstützungs- und Beratungsmaßnahmen, die bei betreuungsintensiveren Klienten deutlich höher sind. Unter den hoch betreuungsintensiven Klienten finden sich statistisch signifikant mehr Menschen mit Sinnesbehinderungen (insbesondere mit Gehörlosigkeit), mit kognitiven Beeinträchtigungen und mit psychischen Erkrankungen (insbesondere Psycho-

sen), dagegen weniger Menschen mit Körperbehinderungen und organischen Erkrankungen.

Die Untersuchungsergebnisse zur Klientenstruktur der Bundesmodellprojekte geben Anlass zu einigen grundsätzlichen Überlegungen. Die Daten zur Arbeitsweise der Dienste und zur Betreuungsintensität legen den Schluss nahe, dass die Integrationsfachdienste in ihrer Gesamtheit die **eigentlich intendierte Klientel nur zum Teil erreichen**. Selbst wenn die hier verwendeten – und statistisch gut abgesicherten – Kriterien zur Unterscheidung hoch und niedrig betreuungsintensiver Fälle zu Gunsten einer freizügigeren Bewertung der Betreuungsintensität verändert würden, würde sich lediglich eine graduelle Verschiebung der unterschiedlichen Anteile ergeben. Auch dann steht aber außer Frage, dass unter den gegebenen Bedingungen zur Klientel der Bundesmodellprojekte eine große Zahl von schwerbehinderten Frauen und Männern zählt, bei denen das Kriterium des "besonders hohen Betreuungs- und Unterstützungsbedarfs" nicht erfüllt ist. Genauso werden die explizit erwähnten Gruppen der WfbM-Mitarbeiter, der schwerbehinderten Schulabgänger und Menschen mit geistiger Behinderung nur marginal erreicht. Dieser Umstand ist sicherlich durch die im Oktober 2000 ins Leben gerufene Kampagne „50 000 Jobs für Schwerbehinderte“, die vom Bundesministerium für Arbeit, die Bundesanstalt für Arbeit sowie von Vertretern von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Behindertenverbänden getragen wurde, verschärft worden. Der damit einhergehende Druck auf die Integrationsfachdienste, zur Vermittlung einer relevanten Zahl von schwerbehinderten Menschen beizutragen, hat die Tendenz, „vermittlungsnah“, also weniger betreuungsintensive Klientinnen und Klienten zuzuweisen und zu beraten, weiter verstärkt.

Allerdings ist ebenso festzuhalten: Bereits in der vor Beginn der Kampagne liegenden etwa zweijährigen Modellphase, die von Herbst 1998 bis Herbst 2000 reichte, war diese vereinseitigte Zuweisungspraxis unübersehbar festzustellen. Dies bestätigen auch übereinstimmend die Aussagen der befragten Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung. Der beobachtete Effekt ist vergleichbar mit Erfahrungen aus den Jahren 1998 bis 2000, die in den in Rheinland-Pfalz durchgeführten Modellprojekten zur beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung gemacht wurden (ZENTRAS 2000). Schon bei diesen Projekten stellte sich heraus, dass die angestrebte Pluralität von Behinderungsformen und die enge Kooperation der Fachdienste mit der Arbeitsverwaltung zu einer relativ hohen Zahl von Menschen mit körperlichen Behinderungen unter den Betreuungsfällen führte. Es muss demnach davon ausgegangen werden, dass die wesentlichste Ursache für die vorgefundene Verteilung der Klienten in erster Linie struktureller Natur ist: Der Zugangsmodus der Dienste weist in der Praxis eine zu geringe Selektivität insbesondere in Bezug auf Männer und Frauen mit körperlichen Behinderungen bzw. organischen Erkrankungen auf. Für einen erheblichen Teil dieser von den Bundesmodellprojekten betreuten Klienten ist das spezifische Angebot eines Integrationsfachdienstes offensichtlich nicht wirklich erforderlich. Es ist nicht erkennbar, inwiefern eine Vielzahl dieser Klienten für eine erfolgreiche und nachhaltige berufliche Integration Unterstützungsangebote benötigt, die über die fachliche und gesetzliche Zuständigkeit eines Schwerbehindertenvermittlers der Arbeitsverwaltung hinaus gehen. Die in den Fördergrundsätzen formulierten Kriterien zur Definition der Zielgruppe von Integrationsfachdiensten haben sich dennoch prinzipiell als stimmig erwiesen: Eine engere Orientierung daran hat – dies zeigen die vorliegenden Ergebnisse auch – die Auswahl von Klientinnen und Klienten zur Folge, bei denen in der Tat ein hoher Betreuungsbedarf besteht und die ohne eine Unterstützung durch den IFD mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht in ein Arbeitsverhältnis vermittelt werden können.

Ungeachtet der genannten Einwände lässt sich deshalb ebenso festhalten: **Der behinderungsübergreifende Ansatz der Bundesmodellprojekte hat sich grundsätzlich als sinnvoll erwiesen**. Es ist nicht zu bezweifeln, dass sich bei Menschen mit allen Arten von Behinderung besonders betreuungsintensive Fallverläufe ergeben können. Dies gilt auch bei Menschen mit körperlichen Behinderungen und organischen Erkrankungen, nur eben in relativen Anteilen, die sich von den bisher bei den Bundesmodellprojekten vorfindbaren deutlich unterscheiden.

Leistungsträgerübergreifende Anbindung und Beauftragung der Integrationsfachdienste

Die Integrationsfachdienste sollen im Auftrag der Arbeitsämter, Hauptfürsorgestellen und Rehabilitationsträger tätig werden. Damit wird in den Fördergrundsätzen der Bundesmodellprojekte erstmals konsequent die „trägerübergreifende“ Anbindung eines Dienstes realisiert. Diese explizite Betonung der Beauftragung durch verschiedene Leistungsträger kann als das eigentliche Novum der Bundesmodellprojekte bezeichnet werden. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf die Vorgängerprojekte im Zuständigkeitsbereich der Hauptfürsorgestellen, sondern auch im Hinblick auf die sozialrechtlichen Regelungen der Beziehungen zwischen öffentlichen Leistungsträgern und ihren Beziehungen zu Dritten generell. Damit erfährt eine immer wieder formulierte Idee, nämlich der Gedanke, die Zersplitterung von Zuständigkeiten zu überwinden und den Prozess der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung ganzheitlich zu organisieren, erstmals eine rechtlich verbindliche Umsetzung.

Die **Beauftragung der Integrationsfachdienste** hat sich auf solche Fälle zu beziehen, bei denen die originäre Leistungsfähigkeit des Dienstes, die in der Verbindung von Vermittlung und arbeits- bzw. berufsbegleitenden Hilfen liegt, erforderlich ist. Dies soll ausdrücklich ein definitorisches Kriterium für die Auswahl der Zielgruppe sein. Folgt man dem Wortlaut der Vorläufigen Grundsätze, so sollten im Idealfall nur solche Klienten betreut werden, bei denen auch ein Bedarf an arbeits- bzw. berufsbegleitender Unterstützung besteht. Nur insofern machen die leistungsträgerübergreifende Anbindung und die damit verbundenen Kooperationsverpflichtungen Sinn.

Zu beachten ist dabei allerdings, dass eine eindeutige Zuordnung der jeweiligen Aufträge bzw. Auftraggeber zu einzelnen Phasen des beruflichen Integrationsprozesses eine nicht zutreffende Vereinfachung darstellt. Eine Gleichsetzung der Zuständigkeit des Arbeitsamtes für die Vermittlungsphase und der Zuständigkeit der Hauptfürsorgestelle für den Zeitpunkt ab der Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses bzw. nach Abschluss der Probezeit trifft insofern nicht zu, als die Aufgaben der Hauptfürsorgestellen im Rahmen der sog. begleitenden Hilfe im Arbeitsleben über die Gewährleistung von unmittelbar arbeitsplatzbezogenen Hilfen hinaus gehen (vgl. § 102 SGB IX, früher § 31 SGB). Insbesondere gilt dies für die „Psychosoziale Betreuung“ schwerbehinderter Menschen (§ 102, Abs. 2 Satz 4 SGB IX), die ausschließlich im Zuständigkeitsbereich der Hauptfürsorgestelle liegt und nicht zwingend auf schwerbehinderte Menschen beschränkt sein muss, die einen Arbeitsplatz haben. Ist eine psychosoziale Betreuung im Vorfeld der Arbeitsaufnahme notwendig, was in Anbetracht der Klientel bei der Arbeit der Integrationsfachdienste sehr wahrscheinlich sein dürfte, dann muss die Hauptfürsorgestelle den Fachdienst mit dieser Aufgabe beauftragen, da eine solche Leistung nicht im Zuständigkeitsbereich der Bundesanstalt für Arbeit liegt.

In der Praxis der Bundesmodellprojekte kam den einzelnen Auftraggebern aber eine höchst unterschiedliche Bedeutung zu. Beim **Zugang der Klientinnen und Klienten zum Integrationsfachdienst** dominiert sehr stark der Weg über das Arbeitsamt. Bei fast drei Viertel aller Klientinnen und Klienten fungiert das Arbeitsamt als einleitende Stelle. Nur 3,3 % aller Fälle finden dagegen über die Hauptfürsorgestelle zum Integrationsfachdienst. Die einseitige Verteilung der Zugangswege und die überproportionale Ausrichtung auf die Arbeitsämter als einleitende Stelle dürfte ein weiteres Spezifikum der Bundesmodellprojekte darstellen. Damit kommt der Frage nach den **Beauftragungskriterien**, also danach, welche Klienten dem IFD durch das Arbeitsamt zugewiesen werden, eine zentrale Bedeutung zu. An allen Standorten führten die Prioritätensetzungen der Arbeitsverwaltung dazu, dass sich die Hauptzielgruppe der Integrationsfachdienste als Teilmenge der bei den Arbeitsämtern arbeitslos gemeldeten schwerbehinderten Menschen definierte. Das praktische Problem, nach welchen Kriterien sich diese Teilmenge bestimmt, fand jedoch an unterschiedlichen Standorten unterschiedliche Konkretionen und es setzten sich unterschiedliche Kriterien der Zuweisung durch, die für die Arbeit der betreffenden Fachdienste jeweils weitreichende Konsequenzen hatten.

Die in die Untersuchung einbezogenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsämter gaben zunächst übereinstimmend – nach den der Fallauswahl zugrunde liegenden Kriterien befragt – einen „besonderen Betreuungsbedarf“ im Sinne der Förderrichtlinien an. In den meisten Fällen wurde dieser besondere Bedarf aber weniger an behinderungsbedingten Einschränkungen der Klienten festgemacht, als vielmehr an dem Kriterium des mangelnden Erfolgs eigenen Handelns. Wenn beispielsweise Vermittlungsversuche fehlgeschlagen sind, wenn eine Reihe von Maßnahmen nicht zum Erfolg, d.h. zur Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt geführt haben, wurde dies als zentrales Auswahlkriterium für eine Zuweisung der Schwerbehinderten zum Integrationsfachdienst verstanden. Daneben stand das Kriterium der Langzeitarbeitslosigkeit von Schwerbehinderten als Auswahl Gesichtspunkt im Vordergrund. Wenn dazuhin gerade bei dieser Personengruppe ein nur noch wenig ausgeprägtes Bestreben zur Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses festgestellt wurde, eine "mangelnde Motivation", so wurde auch dies als ausdrückliches Kriterium für eine Zuweisung an den Integrationsfachdienst gesehen. Aus den miteinander verknüpften Kriterien der Langzeitarbeitslosigkeit und der "mangelnden Motivation" ergibt sich eine Logik der Beauftragung, nach der sich die IFD mit denjenigen Klienten auseinander setzen sollte, die von der Arbeitsverwaltung als "schwierige Fälle" verstanden wurden.

An einer Reihe von Standorten wurde eine Zuweisungsstrategie praktiziert, die sich als eine Art "Stichprobenmodell" charakterisieren lässt. Um dem Integrationsfachdienst ein ausreichendes Maß an Vermittlungserfolgen zu ermöglichen, wurde Wert darauf gelegt, dem Dienst eine ausgewogene Klientenverteilung zuzuweisen, so dass der IFD eine ähnlich gestreute Klientel zu betreuen hat wie der Schwerbehindertenvermittler selbst. Dies wurde als eine "faire" Form der Zusammenarbeit verstanden, die dem IFD alle Möglichkeiten lässt, im Hinblick auf das Kriterium "Vermittlung" erfolgreich zu sein. Nahezu keine Rolle spielte dagegen in der Praxis das Kriterium der Auswahl spezifischen Klientengruppen, die in den Fördergrundsätzen als Personenkreis benannt sind, an den sich die Angebote der Integrationsfachdienste insbesondere richten sollen. Die interviewten Arbeitsamtsmitarbeiter waren sich im Gegenteil sogar darin einig, dass diese ausdrücklich genannten Gruppen, zu denen beispielsweise Menschen mit geistiger oder psychischer Behinderung und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Werkstätten für Behinderte zählen, nicht in den Ausmaß unter den Betreuungsfällen repräsentiert sind, wie dies aufgrund der Fördergrundsätze zu erwarten gewesen wäre.

Mit der Frage der Beauftragungskriterien verknüpfen sich so verschiedene Probleme: Wird ausschließlich nach dem Prinzip der Zuweisung „schwieriger Fälle“ verfahren, so besteht die Gefahr, dass eine erfolgreiche IFD-Arbeit von vorne herein erheblich erschwert wird. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Frage der "Motivation" der Klienten, d.h. deren grundsätzlicher Bereitschaft, sich auf ein verbindliches Betreuungsverhältnis mit dem Ziel der Erschließung eines Arbeitsplatzes einzulassen. In der Fachdiskussion gilt die Motivationsabklärung als eine der elementarsten Voraussetzungen für das Gelingen einer beruflichen Integration. Nur wenn eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt im ureigenen Interesse des Menschen mit Behinderung liegt, wird sich eine sinnvolle Zusammenarbeit mit dem Integrationsfachdienst ergeben. Die Fördergrundsätze nennen vermittlungshemmende Umstände wie Alter, Langzeitarbeitslosigkeit oder Leistungsminderung, also Faktoren, welche die so genannten „schwierigen Fälle“ kennzeichnen, lediglich als weitere Kriterien, die im Zusammenhang mit einer schweren Behinderung stehen können. Als alleinige Kriterien rechtfertigen sie keine Zuweisung zum Integrationsfachdienst. Wird dagegen ausschließlich Sorge für eine ausgewogene Klientenverteilung getragen, so verwischt sich die jeweilige Spezifität der Klientel von Integrationsfachdienst und Arbeitsamt, die Unterschiede sind allenfalls graduell. Die Zuweisung folgt im Extremfall keiner besonderen Systematik und es ist nicht klar, weshalb unterschiedliche institutionelle Settings für die Betreuung derselben Personengruppe genutzt werden sollen. Es stellt sich deshalb ein dezidierter Bedarf an **Professionalisierung der Zugangskriterien**, sowohl auf Seiten der beteiligten Arbeitsämter als auch auf Seiten der

Fachdienste selbst, deren Funktion gerade darin liegen muss, zu einer Anwendung fachlicher Kriterien in Bezug auf die Auswahl der Fälle beizutragen. Dies gilt auch für die deutlich gewordene Tendenz, dass unter den gegebenen Voraussetzungen die Klientel der Integrationsfachdienste im Wesentlichen ein Spiegelbild der bei der Arbeitsverwaltung arbeitslos gemeldeten Gruppe der Schwerbehinderten darstellt. **Ein fachlich abgesicherter Weg zur Auswahl von Klientinnen und Klienten mit einem besonderen Bedarf an arbeits- und berufsbegleitender Betreuung muss auch geeignet sein, die standortübergreifend zu beobachtende gehäufte Betreuung von Menschen mit Körperbehinderung und Menschen mit organischer Erkrankung auf einen notwendigen Umfang zu reduzieren.**

Wie die Ergebnisse der durchgeführten Untersuchung belegen, hat sich für diesen Zweck die Einführung einer **Beratungsphase als obligatorischem Zugang** zum Integrationsfachdienst gut bewährt. Nach den Erfahrungen von rund zwei Fünfteln der beteiligten Projekte ist eine Beratungspraxis sinnvoll, die eine Art Initialphase für die Zusammenarbeit mit dem Integrationsfachdienst darstellt. Jeder Klient, der sich an den Fachdienst wendet, wird zunächst als Beratungsfall geführt. Im Verlauf einer kurzzeitigen, von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des IFD angebotenen Beratungsphase ist dann zu klären, ob er überhaupt zur Zielgruppe des Dienstes gehört oder an eine andere Institution weiter zu vermitteln ist, ob sein Anliegen im Rahmen von Informationsvermittlung zu erledigen ist oder ob im Verlauf einer längerfristigen intensiven Zusammenarbeit mit ihm eine Perspektive auf ein Beschäftigungsverhältnis hin entwickelt werden kann. An Standorten, die sich für ein derartiges Verfahren entschieden, hat sich – abgesehen von einer Ausnahme – nach Angaben *aller* Beteiligten, der Dienste ebenso wie der Arbeitsämter und der Hauptfürsorgestellen, die komplementäre Verknüpfung von Beratung und Betreuung in der Praxis bewährt und als unverzichtbarer professioneller Standard bestätigt. Zudem trägt das Verfahren dem in den Fördergrundsätzen formulierten Anspruch Rechnung, der Betreuungsauftrag sei "in Abstimmung" mit dem Integrationsfachdienst zu erteilen. Der wesentlichste Vorteil lag aber darin, dass auf diese Weise unter Einbeziehung der Fachkompetenz des IFD eine stimmige Auswahl von zur Zielgruppe gehörenden Menschen mit Behinderung am ehesten gewährleistet werden kann. Zugleich geht damit eine Entlastung der Auftraggeber bei der Fallauswahl einher.

Das Steuerungsteam

Die Aufgaben des Steuerungsteams sollten sich ursprünglich auf die Auswahl der Betreuungsfälle und die Sicherstellung der konkreten Betreuungs- und Eingliederungsarbeit der Integrationsfachdienste beziehen. Außerdem hat dieses Gremium dafür Sorge zu tragen, dass die Integrationsfachdienste ihre Bemühungen auf eine Integration der Schwerbehinderten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt konzentrieren. Über diese Kontrollfunktion hinaus sollten schließlich im Steuerungsteam Absprachen getroffen werden zum gemeinsamen fallbezogenen Auftreten von Arbeitsamt, Hauptfürsorgestelle und Integrationsfachdienst in den Betrieben.

In der Phase der Konstituierung der Modellprojekte spielten die Steuerungsteams generell eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung grundlegender struktureller Vorgaben und bei der Bearbeitung damit zusammenhängender Unklarheiten und Konflikte. Auch die Fallauswahl, die Beauftragung des Dienstes und die Erörterung von einzelfallbezogenen Problemen waren Gegenstand der Arbeit in den Steuerungsteams.

Nach der Klärung grundlegender Arbeitsbedingungen der Integrationsfachdienste trat an den meisten Standorten ab Mitte bzw. Ende des Jahres 1999, also mit Beginn des zweiten Jahres der Projektlaufzeit eine allmähliche Verstetigung der Arbeit ein. Die wichtigsten Verfahrensweisen waren konsolidiert und es hatten sich Arbeits- und Kooperationsroutinen herausgebildet, über die nicht mehr grundsätzlich diskutiert werden musste. Die Wahrnehmung entsprechender Regelungsfunktionen durch die Steuerungsteams erüb-

rigte sich dadurch zunehmend. Waren gangbare Wege der Zusammenarbeit gefunden, zeichnete sich ab, dass die Abklärung von einzelfallspezifischen Fragen innerhalb des Steuerungsteams nicht mehr praktikabel war. Stattdessen wurden direkte Kontakte zwischen Fachdienst und Auftraggebern in aller Regel als effizienter erachtet. Der zeitliche und koordinative Aufwand für eine abgestimmte Fallauswahl ist erheblich und erscheint wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten gerade im Vorfeld einer Vermittlung für alle Beteiligten auf Dauer nicht plausibel.

Folge dieser Entwicklung war schließlich, dass nach Angaben der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachdienste nach etwa eineinhalb Jahren lediglich 2,2 % der Fälle wegen einer besonderen fallspezifischen Problemlage im Steuerungsteam noch Gegenstand einer ausführlicheren Erörterung waren.

Insgesamt ist also eine **deutliche Reduktion der auf die unmittelbare Arbeit der Integrationsfachdienste bezogenen Funktion der Steuerungsteams im Verlauf der Modellprojekte** festzustellen. Dies ist jedoch nicht gleichbedeutend mit einem völligen Funktionsverlust dieses Gremiums. Das Steuerungsteam entwickelte sich an vielen Standorten zu einem Forum, in dem Fragen der fachlichen und strukturellen Weiterentwicklung des Integrationsfachdienstes und der Kooperationsbeziehungen sowie gegebenenfalls auftauchende Probleme und Konflikte verhandelt werden konnten.

Die große Mehrheit der befragten Steuerungsteammitglieder an 18 (69,2 %) von 26 Standorten bejahte ausdrücklich die Frage, ob man dieses Gremium auch bei einer zukünftigen Regelförderung als solches beibehalten sollte. Allerdings wird dazu mehrheitlich eine Sitzungsfrequenz von zwei bis vier Terminen im Jahr als ausreichend erachtet. Fasst man die entsprechenden Ergebnisse der durchgeführten Untersuchung zusammen, so lässt sich demnach feststellen: **Das Steuerungsteam hat sich prinzipiell als Instrument bewährt. Allerdings sind seine Funktionsvorteile nicht in der unmittelbar fallbezogenen Arbeit zu sehen. Wenn dieses Gremium weiterhin Bestand hat, so soll seine zentrale Aufgabe die Auseinandersetzung mit der strukturellen Weiterentwicklung des Integrationsfachdienstes und die Pflege bzw. Verbesserung der Kooperation der beteiligten Institutionen sein.**

Zusammenarbeit der Hauptfürsorgestellen mit den Integrationsfachdiensten

Die Rolle der Hauptfürsorgestellen als Auftraggeber für die Integrationsfachdienste ergibt sich aus ihrer Zuständigkeit für die so genannten „begleitenden Hilfen im Arbeits- und Berufsleben“ (seit 1.7.2001: „im Arbeitsleben“). Als Träger eines Netzes von sozialen Diensten zur Betreuung schwerbehinderter Menschen, also von Psychosozialen Diensten, Berufsbegleitenden Diensten und von Integrationsfachdiensten, verfügen die Hauptfürsorgestellen über Erfahrungen, die sie für die Aufbauphase der Bundesmodellprojekte nutzen konnten. Diejenigen Hauptfürsorgestellen, die bereits vor der Schaffung der Bundesmodellprojekte Integrationsfachdienste eingerichtet hatten, nahmen deshalb eine wichtige Rolle bei der konzeptuellen Umsetzung der Förderrichtlinien ein und engagierten sich dementsprechend in den Steuerungsteams. Im Wesentlichen gilt dies für sieben Standorte, an denen es während des gesamten Projektverlaufs zu einer kontinuierlichen Nutzung des Steuerungsteams als Beratungsgremium kam. Dort zeigte sich, dass ein Engagement der Hauptfürsorgestellen bei der Umsetzung der Förderrichtlinien, bei der Erarbeitung und Sicherung von Qualitätsstandards und bei der Umsetzung eines Auftragsverständnisses, das auf die Professionalität und Eigenverantwortlichkeit der Integrationsfachdienste setzt, in hohem Maße zielführend für die Aufgabenerfüllung der Integrationsfachdienste ist. An denjenigen sieben Standorten, an denen die Hauptfürsorgestellen in der beschriebenen Weise an den Bundesmodellprojekten beteiligt waren, entstanden die tragfähigsten Kooperationsbeziehungen zwischen Arbeitsamt, Hauptfürsorgestellen und IFD und es wurde die vom Gesetzgeber vorgegebene Zielgruppe für die Integrationsfachdienste am besten erreicht. Gilt dies im Wesentlichen für sieben Standorte, so ist damit zugleich ausgesagt, dass an etwa zwei Dritteln der Standorte die Hauptfürsorge-

stellen ihre Chance zur Gestaltung der Rahmenbedingungen und der Arbeitsformen der Modellprojekte nicht oder nur teilweise nutzten.

In der Praxis war unübersehbar, dass für die Integrationsfachdienste die fallbezogenen Zusammenarbeit mit der Hauptfürsorgestelle einen relativ geringen Stellenwert hatte. Abgesehen davon, dass lediglich bei 3,3 % der betreuten Klientinnen und Klienten die Hauptfürsorgestellen als einleitende Stelle fungierten, kam es nur in 582 (37,1 %) aller dokumentierten 1.569 Fälle, die mindestens ein halbes Jahr lang betreut wurden, überhaupt zu einer konkreten Kooperation des Fachdienstes mit der Hauptfürsorgestelle. Und lediglich bei etwa der Hälfte (49,5 %) dieser Betreuungsfälle wurde der Stellenwert dieser fallbezogenen Zusammenarbeit vom Integrationsdienst als „mittel“ oder „hoch“ eingeschätzt. Damit reduziert sich die Zahl der Fälle, in der es für die Integrationsfachdienste wichtig war, mit der Hauptfürsorgestelle zu kooperieren auf etwa jeden fünften, d.h. 18,4 % von der Gesamtzahl von 1.569 Fällen.

Die **Gründe für die eher geringe Bedeutung der Hauptfürsorgestellen** sind insgesamt vielschichtig. Unter anderem lag bei einem großen Teil der von den Integrationsfachdiensten betreuten Fälle der Schwerpunkt der Unterstützung im Bereich der Vermittlung und nicht im Bereich der begleitenden Hilfe. Die Hauptfürsorgestellen können – zuständigkeitsbedingt – nur in Ausnahmefällen „eigene“ Vermittlungsfälle zuweisen, da ihre primäre Aufgabe ja in der Sicherung von Arbeitsverhältnissen bzw. im Kündigungsschutz besteht. Außerdem trug die im Verlauf der Projekte abnehmende Funktion des Steuerungsteams und die Verlagerung der Fallauswahl und Beauftragung auf die Ebene der Schwerbehindertenvermittler bei den Arbeitsämtern wesentlich zu einer reduzierten Beteiligung von Hauptfürsorgestellen bei. Ungeachtet dessen zeigen die Beispiele einzelner Bundesländer jedoch auch, dass ein **Engagement der Hauptfürsorgestellen** bei der konzeptionellen Umsetzung der Förderrichtlinien, bei der Erarbeitung und Sicherung von Qualitätsstandards und bei der Umsetzung eines Auftragsverständnisses, das auf die Professionalität und Eigenverantwortlichkeit der Integrationsfachdienste setzt, in hohem Maße zielführend für die Aufgabenerfüllung der Integrationsfachdienste war. An denjenigen sieben Standorten, an denen die Hauptfürsorgestellen in intensiver Weise an den Bundesmodellprojekten beteiligt waren, entstanden die tragfähigsten Kooperationsbeziehungen zwischen Arbeitsamt, Hauptfürsorgestellen und Integrationsfachdienst und es wurde die vom Gesetzgeber vorgegebene Zielgruppe für die Integrationsfachdienste am besten erreicht.

Insgesamt wäre es eine deutlich verkürzte Betrachtungsweise, die Rolle der Hauptfürsorgestellen im Zusammenhang mit der Beauftragung der Integrationsfachdienste grundsätzlich auf die Zuweisung eigener Vermittlungsfälle zu beschränken. Der Auftrag der Hauptfürsorgestellen im Rahmen ihrer Zuständigkeit für „begleitende Hilfen im Arbeitsleben“ liegt auf einer anderen Ebene: Er umfasst – gegebenenfalls auch im Vorfeld einer Einstellung – die "psychosoziale Betreuung" behinderter Menschen. Wenn darüber hinaus der Auftrag der Hauptfürsorgestellen vorsieht, zu gewährleisten, dass Menschen mit Schwerbehinderungen in ihrer sozialen Stellung nicht absinken und auf Arbeitsplätzen beschäftigt werden, auf denen sie ihre Fähigkeiten und Kenntnisse voll verwerten und weiterentwickeln können, so lässt sich diese umfassend formulierte Funktion gerade auch im Rahmen einer Betreuung von Schwerbehinderten durch einen Integrationsfachdienst wahrnehmen. Aus dieser Perspektive ist die **relativ geringe Bedeutung der Hauptfürsorgestellen im Zusammenhang mit der Beauftragung von Integrationsfachdiensten eindeutig kritisch zu bewerten**.

Zusammenarbeit der Arbeitsämter mit den Integrationsfachdiensten

Wichtigster Kooperationspartner der Integrationsfachdienste im Vorfeld und Umfeld einer Vermittlung von Menschen mit Behinderung waren die Arbeitsämter. Die große Mehrzahl (rund drei Viertel) der betreuten Klientinnen und Klienten kam über das Arbeitsamt zum

IFD und für nahezu alle Fälle erteilte das Arbeitsamt die formale Beauftragung. Zudem bot sich eine enge Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt allein schon wegen der differenzierten und zahlreichen Fördermöglichkeiten an, mit denen die Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses von Schwerbehinderten subventioniert werden kann. So überrascht es nicht, wenn die Bundesmodellprojekte bei 96 % der von ihnen betreuten Männer und Frauen mit dem Arbeitsamt kooperierten. Sie bewerteten diese Zusammenarbeit darüber hinaus so, dass bei **fast genau 80 % der betreuten Fälle dieser Zusammenarbeit eine wesentliche Rolle** zukam.

Aus der Sicht der beteiligten Arbeitsämter stellte sich die Kooperation mit den Integrationsfachdiensten nicht ganz unproblematisch dar. Vor allem in der Anfangsphase waren erhebliche Akzeptanzprobleme vorhanden, weil sich die befragten Mitarbeiter sehr kurzfristig mit einer Situation konfrontiert sahen, auf die sie sich nicht vorbereitet fühlten. Viele nahmen die Schaffung der IFD als Einschränkung eines wesentlichen Kompetenzbereiches der Bundesanstalt für Arbeit wahr und befürchteten eine zunehmende Erosion eigener Zuständigkeit und die Reduktion ihrer Arbeit auf vergleichsweise unattraktive verwalterische Aufgaben. Zudem bedeutete für sie die Kooperation mit dem IFD zunächst eine Mehrbelastung, weil grundsätzliche Verfahrensweisen und Regeln der Kooperation zu klären und auszuhandeln waren. Erst im weiteren Verlauf der Modellprojekte entwickelte sich zunehmend eine positive Kooperationskultur, die auch dadurch gefördert wurde, dass sukzessive die Arbeitsamtsmitarbeiter die Tätigkeit des IFD tatsächlich als eine Entlastung in ihrem eigenen Aufgabenbereich erlebten. An einigen Standorten entstanden ausgesprochen positive und effiziente, von gegenseitiger Wertschätzung geprägte Formen der Zusammenarbeit. Insgesamt konnten etwa zwei Drittel der befragten Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitsämter die Integrationsfachdienste nach einer Zeit der Anlaufschwierigkeiten als eine hilfreiche Ergänzung des eigenen Vermittlungsangebotes für Schwerbehinderte erkennen. Sie brachten zum Ausdruck, dass der Dienst Leistungen und auch Erfolge realisieren kann, die dem Arbeitsamt für einen Personenkreis, der intensive Betreuung benötigt, selbst nicht möglich sind.

Trotz der wahrgenommenen Vorteile und der durchgängigen Verbesserungen der Kooperation sehen rund 80 % der befragten Arbeitsamtsmitarbeiterinnen und –mitarbeiter aber nach wie vor in einer **internen Aufstockung der Planstellen des Arbeitsamtes** einen sinnvolleren Weg zur Verbesserung der beruflichen Integrationschancen von Schwerbehinderten, als durch die Schaffung eines externen Dienstes. Dabei werden die erhofften Vorteile einer Verbesserung des Personalschlüssels im Amt vor allem in fünf Gesichtspunkten gesehen:

- Die Vermittlungsergebnisse wären mindestens ebenso gut, wenn nicht besser als die des Integrationsfachdienstes.
- Der Aufwand für die Abstimmungs- und Koordinationserfordernisse (Beauftragung und Ergebniskontrolle, Koordination und Überwachung des förderrechtlichen Aspektes, Berichtswesen) mit externen Dritten könnte entfallen.
- Die Flexibilität der Betreuung, die aufgrund der kurzen Wege innerhalb desselben Hauses gegeben ist, könnte zu einem wesentlich effizienteren Arbeiten beitragen.
- Das Image der Beratungsangebote sowohl für arbeitssuchende Schwerbehinderte als auch für Arbeitgeber ließe sich qualitativ entschieden verbessern. Dies ließe sich beispielsweise erreichen durch die Einführung einer terminierten Beratung (anstelle der meist üblichen allgemeinen Sprechstunden mit erheblichen Wartezeiten für die Arbeitslosen) und die Intensivierung von Außendienstseinsätzen in Betrieben.
- Das Problem der weiteren Zersplitterung der Kooperationspartner von Arbeitgebern – über Arbeitsämter, Bildungsträger und sonstige freie Träger hinaus –, das mit der Schaffung des IFD als weiteren Ansprechpartner einhergeht, ließe sich vermeiden.

In der vorgelegten Studie wird die vorfindbare Komplexität der Modellprojekte in 16 Bundesländern systematisch reduziert und mit Hilfe dreier idealtypischer Konstellationen dargestellt. In die Typenbildung gehen standortspezifische Kooperationsbeziehungen ebenso ein wie Aspekte der Klientenstruktur, die Arbeitsweise der Integrationsfachdienste, die Zahl der von ihnen betreuten Fälle und schließlich auch die Arbeitsergebnisse in Form der Anzahl erzielter Vermittlungen. Als entscheidend erwiesen hat sich in diesem Zusammenhang das jeweils gewählte Verfahren der Beauftragung, also die spezifische Form der Zuweisung von Klientinnen und Klienten zum Integrationsfachdienst. Dies ist eine Schlüsselvariable für das Verständnis der unterschiedlichen regionalen Verläufe und Muster der Zusammenarbeit aller Beteiligten. Dabei hängt die Herausbildung des jeweils dominierenden Beauftragungsverfahrens sehr eng mit der Frage zusammen, wie die Regelungen der Fördergrundsätze zum Verhältnis von Beratung und Betreuung verstanden und umgesetzt wurden.

- **Arbeitsamtsnaher Typus (Typ A):** Der arbeitsamtsnahe Typus des Integrationsfachdienstes zeichnet sich durch eine enge Kooperationsbeziehung zum Arbeitsamt aus. Die „Arbeitsamtsnähe“ ergibt sich aus dem Umstand, dass sich durch den dominierenden Zuweisungsmodus nach dem Muster der „ausgewogenen Klientenverteilung“ die Klientel des Dienstes nicht grundsätzlich von der eines Schwerbehindertenvermittlers im Arbeitsamt unterscheidet. Dies hat zur Folge, dass Dienste vom Typ A keine spezifische Zielgruppe betreuen und ihre Klientenstruktur die höchsten Anteile von Menschen mit Körperbehinderungen und organischen Erkrankungen aufweist. Der Wert liegt im Durchschnitt bei 54,2 % und wird an einigen Standorten noch deutlich überschritten. Vorherrschender Beauftragungsmodus ist die Zuweisung. Zwar ist der Integrationsfachdienst dabei nicht formal an der Auswahl der Klienten beteiligt, beim arbeitsamtsnahen Typus finden sich aber durchweg informelle Spielräume, die eine Einflussnahme ermöglichen. Dienste vom arbeitsamtsnahen Typus haben vor allem die Möglichkeit, im Einzelfall Betreuungsaufträge wieder zurückzugeben, wenn sich herausstellt, dass Klienten nicht motiviert oder aus sonstigen Gründen nicht für eine Betreuung geeignet sind.

Die Zahl der zugewiesenen und betreuten Fälle ist – im Vergleich mit den beiden anderen Typen – sehr hoch. Bei arbeitsamtsnahen Diensten lag die durchschnittliche Betreuungsrelation Ende des Jahres 2000 bei 49 laufenden Fällen pro voller Fachberaterstelle. Am Standort Frankfurt (Hessen) wurden zum selben Zeitraum 77 Fälle pro Fachberater betreut, in Hof (Bayern) waren dies 62 Betreuungsfälle pro Fachberater. Diese Zahlen liegen erheblich über der in den „Vorläufigen Grundsätzen“ vorgesehenen Relation von 20-25 laufenden Betreuungsfällen pro voller Stelle. Faktisch ergibt sich aus diesen hohen Fallzahlen die Notwendigkeit, Prioritäten zu setzen. Der Integrationsfachdienst kann und muss Bewerberinnen und Bewerber, deren Betreuung sich beispielsweise aufgrund mangelnder Motivation oder anderer Vermittlungshemmnisse als schwierig bzw. aufwendig erweist, zunächst einmal zurückstellen und vordringlich geeigneter erscheinende Fälle verfolgen. In der Praxis bedeutet dies, dass rund 96 % der Fälle bei Diensten vom Typ A zu den niedrig betreuungsintensiven, nur rund 4 % zu den hoch betreuungsintensiven Klienten zu zählen sind. Die Arbeitsweise ist durch eine deutliche Orientierung auf Vermittlung gekennzeichnet.

Arbeitsamtsnahe Dienste beginnen bei 30 % ihrer Klientinnen und Klienten bereits in der ersten Woche der Betreuung, also nach dem ersten Gesprächstermin, mit der Suche nach einer geeigneten Arbeitsmöglichkeit. Nach dem zweiten Gesprächstermin setzen die Vermittlungsaktivitäten bereits für insgesamt 60 % der betreuten Männer und Frauen ein. Über die eigentliche Vermittlungsphase hinausgehende Unterstützungsleistungen sind bei Diensten vom Typ A durchweg in geringerem Umfang zu verzeichnen als bei den anderen Typen. Dies betrifft sowohl die Abklärungs- und Vorbereitungsphase, in der beispielsweise signifikant weniger Praktika und Trainings-

maßnahmen zur Vorbereitung eines Arbeitsverhältnisses eingesetzt werden, als auch und vor allem die einer Arbeitsaufnahme nachgehende Betreuung, in der Dienste vom Typ A nur für einen kleinen Teil ihrer Klientinnen und Klienten arbeitsplatzbezogene bzw. arbeitsbegleitende Unterstützungsleistungen anbieten können. Die Dienste kontaktieren deshalb auch nur in relativ wenigen Fällen und in geringer Intensität die einstellungsbereiten bzw. einstellenden Betriebe.

Das Verhältnis zum Arbeitsamt war bei Diensten vom Typ A durchweg kooperativ und wurde – von für alle Standorte typischen Anfangsschwierigkeiten einmal abgesehen – von den Beteiligten in der Regel als konstruktiv bewertet. Fallbezogene offene Konflikte tauchten sehr selten auf und konnten unter Nutzung der gegebenen informellen Spielräume aufgefangen oder überwiegend einvernehmlich geklärt werden. Zu einer relativ toleranten Haltung des Arbeitsamtes verhalten in diesem Zusammenhang nicht zuletzt die ausgeprägten Vermittlungserfolge der arbeitsamtsnahen Dienste.

- **Arbeitsamtsabhängiger Typus (Typ B):** Für den arbeitsamtsabhängigen Typus der Integrationsfachdienste ist eine sehr konsequente Steuerung der Fallauswahl durch das Arbeitsamt kennzeichnend. Dem Dienst selbst bleiben nur geringe Gestaltungsräume hinsichtlich der zu betreuenden Klientengruppe. Dies schließt auch Elemente seiner Arbeitsweise und andere Aspekte wie z.B. die Möglichkeit zu Öffentlichkeitsarbeit ein, die durch Vorgaben der Auftraggeber stark verregelt sind.

Auch beim arbeitsamtsabhängigen Typ ist der dominante Beauftragungsmodus die Zuweisung. Sie erfolgt nach dem Kriterium der „schwierigen Fälle“ und bezieht zu einem großen Teil Klienten mit einer Motivationsproblematik, Langzeitarbeitslosigkeit und psychosozialen Problemlagen ein. Auf eine sehr enge Bindung des Integrationsfachdienstes an den ihm erteilten Auftrag wird seitens der Arbeitsämter großer Wert gelegt.

Die Fallzahlen lagen bei Integrationsfachdiensten des B-Typus Ende des Jahres 2000 bei durchschnittlich 20 laufenden Fällen pro Fachberater. Im Vergleich mit den Diensten vom Typ A liegt diese Zahl also wesentlich niedriger, sie umfasst weniger als die Hälfte der dort durchschnittlich von einem Mitarbeiter bzw. einer Mitarbeiterin betreuten Klienten. Der wesentliche Grund hierfür liegt in dem unterschiedlichen Zuweisungskriterium: Es fehlen dadurch die mit wenig Aufwand zu vermittelnden Klienten, umgekehrt erweist sich ein Großteil der nach dem Kriterium der „schwierigen Fälle“ zugewiesenen Menschen mit Behinderung als außerordentlich betreuungsinintensiv. Auch wenn sich im Laufe der Zusammenarbeit zwischen IFD und Klient herausstellt, dass eine Betreuung nicht Erfolg versprechend ist, z.B. weil der Klient signalisiert, dass er kein Interesse an einer Arbeitsaufnahme hat oder weil er eine Verrentung anstrebt, ist eine Auflösung des Betreuungsauftrages nur sehr schwer möglich. Von Seiten der Arbeitsverwaltung wird dies damit begründet, dass die Menschen mit Behinderung genau wegen der aufgetretenen bzw. zu erwartenden Probleme bei der Arbeitssuche an den IFD verwiesen wurden und es dessen Aufgabe sei, die Schwierigkeiten zu lösen. In der Folge kommt es deshalb bei arbeitsamtsabhängigen Fachdiensten vielfach zu stagnierenden Betreuungsverläufen, die sich z.T. ohne sichtbare Fortschritte bis über ein Jahr hinziehen können.

Zugleich beinhaltet dieser Punkt ein beträchtliches Konfliktpotential, weil die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechende Entscheidungen der Arbeitsverwaltung oft nur schwer akzeptieren konnten und ihre eigene Fachlichkeit dadurch stark in Frage gestellt sahen. Nicht zuletzt deshalb wurde das Verhältnis zwischen Integrationsfachdienst und Arbeitsamt von beiden Seiten als konfliktträchtig und schwierig beschrieben. Dies gilt besonders für die gerade beim arbeitsamtsabhängigen Typus langwierige Konstitutionsphase der Projekte, aber auch für den weiteren Verlauf der Zusammenarbeit.

- **Relativ autonomer Typus (Typ C):** Die „relative Autonomie“ der Integrationsfachdienste des Typs C ergibt sich aus einem Verhältnis zum Arbeitsamt auf der Basis wechselseitiger Konsultation, innerhalb dessen die Fachdienste bezüglich der Auswahl der Klientel und ihrer Arbeitsweise ein eigenständiges fachliches Profil bewahren können. Insbesondere werden hier die über die Vermittlung hinaus gehenden Leistungsmöglichkeiten des Integrationsfachdienstes ausgeschöpft. „Relative Autonomie“ ist dabei nicht als Unabhängigkeit vom Arbeitsamt bzw. der Auftragserteilung zu verstehen. Vielmehr wird durch die gefundenen Kooperationsformen gewährleistet, dass von den Diensten geltend gemachte fachliche Gesichtspunkte in die Beauftragung einfließen können und der Auftrag im Einzelfall zwar Zielvorgaben beinhaltet, nicht aber das konkrete Vorgehen im Verlauf der Betreuung determiniert.

Die Beauftragung der Fachdienste vom Typ C erfolgt nach dem Muster einer konsultativen Beauftragung. Dabei gilt als Auswahlkriterium das Prinzip des „besonderen Betreuungsbedarfs“, d.h. es werden vorzugsweise Klientinnen und Klienten betreut, die mit den Möglichkeiten der Arbeitsverwaltung kaum erfolgreich vermittelt werden können.

Nach den der vorliegenden Studie zugrunde gelegten Kriterien betreuen relativ autonome Dienste mit durchschnittlich rund 40 % als hoch betreuungsintensiv einzuschätzenden Klienten einen wesentlich größeren Anteil von Frauen und Männern, deren Integrationsprozess einen hohen Aufwand erfordert. Dies steht ganz offensichtlich in Zusammenhang mit der Tatsache, dass diese Dienste weniger Menschen mit körperlicher Behinderung oder organischer Erkrankung als Dienste vom Typ A zu ihren Klienten zählen und statt dessen entweder eine größere Zahl von Menschen mit Hörschädigungen oder mit kognitiven Beeinträchtigungen oder mit psychischer Behinderung betreuen. Die Intensität der Betreuung dokumentiert sich in vielerlei Hinsicht: Dienste vom Typ C pflegen die dichteste Zusammenarbeit mit den von ihnen betreuten Männern und Frauen, kooperieren am engsten mit Betrieben, bieten den meisten Klienten ein explizites Training von sozialen und kommunikativen Kompetenzen und setzen im Vergleich mit den anderen Typen am häufigsten Praktika bzw. Trainingsmaßnahmen (in rund 60 % der Fälle) zur Vorbereitung einer Arbeitsaufnahme ein.

An Standorten mit Integrationsfachdiensten vom Typ C entsprechen die Fallzahlen überwiegend dem in den Fördergrundsätzen vorgesehenen Verhältnis von 20-25 Betreuungsfällen pro Fachberater. Durchschnittlich ergab sich zum Jahresende 2000 ein Wert von 25,5 Fällen. Im Durchschnitt erzielt ein Fachberater pro Jahr 12 Vermittlungen.

Ein sehr wesentlicher Unterschied zu Standorten mit Diensten vom Typ A und vom Typ B liegt bei denjenigen des Typs C in der starken Beteiligung der Hauptfürsorgestellten. Sie fungierten stets im Steuerungsteam als gleichwertiger Partner des Arbeitsamtes und auch die fallbezogene Zusammenarbeit mit den Fachdiensten liegt hier deutlich am höchsten. Die „relative Autonomie“ der Dienste vom Typ C geht also nicht mit weniger, sondern im Gegenteil, mit intensiverer Kooperation mit den Auftraggebern einher. Was sich für das Verhältnis zu den Hauptfürsorgestellten abzeichnete, gilt auch für die Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt. Gerade die relativ autonomen Dienste zeichnen sich dadurch aus, dass – mit einer Ausnahme – das Verhältnis von Arbeitsamt und IFD auf der Ebene der fallbezogenen Kooperation mit den Schwerbehindertenvermittlern von beiden Seiten übereinstimmend als sehr eng und kooperativ beschrieben wird.

Eine zusammenfassende Übersicht über die zentralen Charakteristika und Daten der unterschiedlichen Typen der Integrationsfachdienste gibt Tabelle 10 (S. 281).

Arbeitsverhältnisse der vermittelten Klientinnen und Klienten

Zahlreiche Untersuchungen zur beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung belegen übereinstimmend, dass es vor allem kleine und mittlere Betriebe sind, die Schwerbehinderte beschäftigen. Auch bei den Bundesmodellprojekten bestätigte sich dieser Sachverhalt: Allein 37,7 % der vermittelten Männer und Frauen fanden Arbeit in Betrieben mit bis zu 15 Mitarbeitern, für die also gar keine Beschäftigungspflicht für Schwerbehinderte besteht. 28,2 % der Klienten konnten in Unternehmen mit 16-50 Beschäftigten ein Arbeitsverhältnis aufnehmen. Damit arbeiten zwei Drittel der beruflich integrierten Menschen mit Behinderung in Klein- bzw. Familienbetrieben oder kleineren mittelständischen Unternehmen, weniger als ein Fünftel dagegen in Firmen mit mehr als 100 Beschäftigten.

An einer repräsentativen Stichprobe vermittelter Klientinnen und Klienten konnte bestimmt werden, dass es sich bei den Arbeitsverhältnissen im Einzelnen zu

- 82,2 % um Vollzeitbeschäftigungen
- 14,2 % um Teilzeitarbeitsverhältnisse mit 19-30 Wochenstunden und
- 3,6 % um geringfügige Beschäftigungsverhältnisse handelte.

Genau zwei Drittel der Arbeitsverträge wurden unbefristet abgeschlossen, ein Drittel war befristet.

Einstellende Betriebe

Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes sind allerdings zunächst nicht darauf eingestellt, Schwerbehinderte zu beschäftigen. Die große Mehrzahl der befragten Unternehmen war dazu erst bereit, nachdem sie mit einem Bewerber positive persönliche Erfahrungen entweder während eines Praktikums oder beim Vorstellungsgespräch machen konnten. Auch das Unterstützungsangebot des Integrationsfachdienstes zählte zu den wichtigsten Einflussfaktoren, die Betriebe zur Einstellung von Menschen mit Behinderung motivieren konnten. Nicht zu unterschätzen ist schließlich der einstellungsfördernde Effekt von Lohnkostensubventionierungen: Angesichts negativer konjunktureller Entwicklungen, durch die fast alle Unternehmen zu sparsamem Wirtschaften gezwungen sind, nannten insgesamt zwei Drittel der befragten Firmen die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen als relevanten Faktor für eine Einstellungsentscheidung. Dagegen hatte nur für 14,8 % der befragten Betriebe das Motiv "Erfüllung der Pflichtquote" eine Bedeutung für die Beschäftigung eines Mitarbeiters mit Behinderung.

Die befragten Betriebe sprachen sich über die Qualität der Unterstützungsangebote und Serviceleistungen der Integrationsfachdienste äußerst positiv aus. In einer Gesamteinschätzung ihrer Zusammenarbeit mit dem Integrationsfachdienst, die in Form von Schulnoten erfolgte, benoteten 87 (93,5 %) von 93 Betrieben die Kooperation mit den IFD mit gut oder sehr gut, 6 (6,5 %) vergaben die Note befriedigend bzw. in einem Fall die Note mangelhaft.

Dabei stand für die Betriebe bei der Bewertung der Leistungen der Integrationsfachdienste deutlich im Vordergrund, dass sie über den IFD ein klares Bild von den Stärken und Schwächen des neuen Mitarbeiters erhielten und darüber informiert wurden, welche finanziellen Fördermöglichkeiten eventuell in Frage kommen. Dies sind Grundlagen, von denen eine Einstellungsentscheidung abhängt und zugleich liegt hierin für die Betriebe einer der größten Vorzüge der Zusammenarbeit mit dem IFD: Wenn sie einen von den Fachdiensten betreuten neuen Mitarbeiter einstellen, so gehen sie kein unkalkulierbares Risiko ein, sondern wissen genau, was diese neue Kraft leisten kann und was nicht.

Den Integrationsfachdiensten ist es insgesamt sehr gut gelungen, sich einstellungsbereiten Betrieben als professionelle Kooperationspartner zu empfehlen und in der konkreten Zusammenarbeit mit ihrem breit gefächerten Dienstleistungsangebot einen auf Seiten der Arbeitgeber vorhandenen Beratungs- und Unterstützungsbedarf abzudecken. Aus Sicht

der Betriebe stellen die Aktivitäten und Leistungen der Integrationsfachdienste eine elementare Voraussetzung für eine erfolgreiche Vermittlung dar.

Ergebnisse der Arbeit der Integrationsfachdienste

Während der gesamten Projektlaufzeit der Bundesmodellprojekte, von Herbst 1998 bis Ende 2001, haben die Integrationsfachdienste in den 16 Bundesländern eine große Zahl von arbeitslosen Menschen mit Behinderung beraten und intensiv betreut. Insgesamt haben rund **9.900 Frauen und Männer mit Behinderung Kontakt mit den Integrationsfachdiensten aufgenommen**. Rund 60 % dieser Fälle wurden betreut mit dem Ziel einer Arbeitsaufnahme auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Diese hohe Zahl lässt zweifelsfrei erkennen, dass das Instrument "Integrationsfachdienst" in seiner Gesamtheit eine hohe Akzeptanz gefunden hat und offensichtlich geeignet ist, einen vorhandenen Bedarf an Unterstützung für arbeitssuchende Menschen mit Behinderung zu decken.

Während der Modellphase, also von Herbst 1998 bis Ende 2001, konnten die Fachdienste **insgesamt 3.195 Vermittlungen** erzielen. Diese verteilen sich auf

- 1.807 unbefristete Arbeitsverhältnisse
- 690 befristete Arbeitsverhältnisse
- 608 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)
- 90 Ausbildungsverhältnisse.

Unter Einbeziehung weiterer Faktoren ergibt sich daraus eine als realistisch zu betrachtende Vermittlungsquote von rund 49 %. Jeder zweite Schwerbehinderte also, der von den Integrationsfachdiensten betreut wurde, konnte mit ihrer Hilfe auch einen Arbeitsplatz auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt finden. Dabei ist besonders hervorzuheben, dass dies auch und gerade für die **neuen Bundesländer** gilt, wo mit Arbeitslosenquoten, die in den entsprechenden Arbeitsamtsbezirken zwischen 16 % und über 20 % liegen, denkbar schlechte Voraussetzungen für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung gegeben zu sein scheinen. Dennoch konnten auch dort durch die engagierte und professionelle Tätigkeit der IFD-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter z.T. ausgesprochen hohe Vermittlungszahlen erreicht werden.

In quantitativer Hinsicht ist deshalb die Modellphase der Integrationsfachdienste ausgesprochen positiv zu bilanzieren. Diese Einschätzung wird bestärkt durch die Ergebnisse einer Kosten-Nutzen-Analyse, die sich mit der Wirtschaftlichkeit der Bundesmodellprojekte auseinandersetzt (vgl. Anhang). Im Endeffekt kommt diese Analyse zum Ergebnis, dass trotz hoher Anfangsinvestitionen bereits von Beginn an für die öffentliche Hand positive Ergebnisse erreichbar sind. Dies ist auch unter Einbeziehung wieder abgebrochener Arbeitsverhältnisse dann der Fall, wenn ein Fachberater pro Jahr 10 und mehr Vermittlungen erzielen kann.

Tabelle 10: Übersicht über die Typen der Integrationsfachdienste

	Arbeitsamtsnaher Typus (A)	Arbeitsamtsabhängiger Typus (B)	Relativ autonomer Typus (C)
Kooperation			
<i>Beratung als obli- gatorische Phase der Betreuung</i>	keine oder geringe Bedeu- tung	keine	hohe Bedeutung (bis 100 %)
<i>Beauftragung</i>	Zuweisung mit informellen Spielräumen	strikte Zuweisung	kooperative Beauftragung
<i>Fallzahlen</i>	hoch (49,4 laufende Fälle pro Berater)	niedrig (20,2 laufende Fälle pro Berater)	mittel (25,6 laufende Fälle pro Berater)
<i>Steuerungsteam</i>	keine oder geringe operati- ve Bedeutung	verschieden (MVP: hohe; Marburg, Niedersachsen: keine)	hohe operative Bedeutung
<i>Verhältnis zum Ar- beitsamt</i>	Kooperativ	konfliktträchtig, asymmetrisch	sehr kooperativ, professio- nelle Kollegialität
<i>Integrationsamt</i>	geringe operative Bedeu- tung, kooperativ	geringe operative Bedeu- tung, kooperativ	hohe operative Bedeutung, sehr kooperativ
Klienten			
<i>Zugang</i>	Arbeitsamt (80-90%)	Arbeitsamt (80-90%)	andere Zugangswege möglich (Arbeitsamt: 58 %)
<i>Merkmale</i>	überwiegend Menschen mit körperlichen Behinderun- gen	überwiegend Menschen mit körperlichen Behinderun- gen <i>und</i> besonderen Ver- mittlungshemmnissen (hö- heres Durchschnittsalter, längere Arbeitslosigkeit)	überwiegend Menschen mit verschiedenen Behinde- rungen <i>und</i> Bedarf an arbeitsbegleitender Unter- stützung
<i>Betreuungsbedarf</i>	mittel/niedrig	hoch	hoch
Arbeitsweise			
<i>Kontaktdichte zu Klienten und Betrie- ben</i>	niedrig	niedrig (bei stagnierenden Fallverläufen); sonst: hoch	sehr hoch
<i>Phasen (Abklärung, Vorbereitung, Ver- mittlung, „Nach- betreuung“)</i>	häufig rudimentär (Abklärung, Bewerbungs- vorbereitung, Vermittlung)	bei stagnierenden Fallver- läufen unvollständig	häufiger vollständige Pha- senmuster
<i>Schwerpunkt</i>	Vermittlung	psychosoziale Betreuung	arbeits-, berufsbegleitende Unterstützung
<i>Anteil betreuungs- intensiver Fallver- läufe</i>	niedrig	niedrig bei stagnierenden Fallverläufen; ansonsten: hoch	hoch
Vermittlungen			
	hoch: 20 pro Fachberater und Jahr	niedrig: 5 pro Fachberater und Jahr	mittel: 12 pro Fachberater und Jahr

2 Zur Modellhaftigkeit der Bundesmodellprojekte: Bewertung

Die Kernbestandteile des Konzeptes der Bundesmodellprojekte liegen

- in der leistungsträgerübergreifenden Beauftragung der Integrationsfachdienste
- damit in der Verbindung von Abklärung, Arbeitsvermittlung und arbeitsbegleitenden Funktionen bei der Unterstützung von arbeitssuchenden Menschen mit Behinderung
- im behinderungsübergreifenden Ansatz unter Berücksichtigung besonders betroffener Gruppen (Schulabgänger, WfbM-Angehörige, Menschen mit geistigen und psychischen Behinderungen, Menschen mit einer schweren Behinderung und weiteren vermittlungshemmenden Umständen).

Die Zielvorgabe für die Arbeit von Integrationsfachdiensten, wie sie sowohl aus dem Gesetzestext als auch aus den Förderrichtlinien der Bundesmodellprojekte folgt, lässt sich in die Formel verdichten: es geht um die **nachhaltige berufliche Integration eines spezifischen Klientels**, nämlich von schwerbehinderten Menschen **mit einem besonderen Bedarf an arbeitsbegleitenden Hilfen**. Die Vermittlung in Arbeit ist dabei zwar eine unabdingbare Voraussetzung für die Zielerreichung; dennoch sind Integrationsfachdienste keine Vermittlungsdienste, sondern Instrumente der beruflichen Rehabilitation mit einer **spezifischen Leistungsfähigkeit**. Sie sind zuständig für den gesamten Prozess der beruflichen Integration, der von der Abklärung der spezifischen beruflichen und persönlichen Situation eines arbeitssuchenden Menschen mit Behinderung über die Vorbereitung einer Arbeitsaufnahme bis zur Stabilisierung und Begleitung von vermittelten Klienten reicht.

Die **minimalen Qualitätskriterien**, wie sie sich unmittelbar aus den gesetzlichen Vorgaben ergeben, müssen daher sein:

- eine möglichst hohe Zahl von Vermittlungen
- die Nachhaltigkeit dieser Vermittlungen
- die Arbeit mit einer adäquaten Zielgruppe, d.h. mit Schwerbehinderten, die während des gesamten Prozesses der beruflichen Integration entsprechende Unterstützung benötigen.

Inwieweit die Bundesmodellprojekte diese Ziele verfolgen und realisieren konnten und ob sie sich als konzeptuelle Bestandteile bewährt haben, muss für die einzelnen Typen der Integrationsfachdienste gesondert beantwortet werden.

Bewertung der Typen der Integrationsfachdienste

1. Die **arbeitsamtsnahen Fachdienste** (Typ A) folgen schwerpunktmäßig einer Zielorientierung an der Aufgabe effizienter Vermittlung. Dies dokumentiert sich vor allem in den vergleichsweise hohen Vermittlungszahlen. Sie realisieren damit eine wichtige Zielvorgabe des Gesetzgebers bzw. der Fördergrundsätze, nämlich zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter in einem bedeutsamen Ausmaß beizutragen. Ihre quantitativ überzeugenden Erfolge gehen aber zu Lasten der Ausrichtung auf eine spezifische Klientel. Für einen großen Teil der Klientel dieser Dienste trifft das Kriterium eines besonderen Bedarfs an arbeitsbegleitender Hilfe eben nicht zu. Dementsprechend kann sich die Arbeitsweise vielfach auf eine kurze Abklärungsphase, die Unterstützung der Bewerbung vor allem durch eine intensive Stellensuche und eine allenfalls rudimentäre Nachbetreuung beschränken. Damit ist nicht erkennbar, inwieweit der Integrationsfachdienst ein eigenständiges, spezifisches Unterstützungsangebot für arbeitssuchende Schwerbehinderte darstellt und worin die Unterschiede zur Tätigkeit eines Schwerbehindertenvermittlers der Arbeitsverwaltung bestehen. Die Arbeitsweise eines IFD vom Typ A ist als solche - zumindest im Prinzip - auch innerhalb

des Zuständigkeitsbereiches des Arbeitsamts zu realisieren bzw. durch einen beauftragten (privaten) Vermittler zu leisten. Durch die tendenzielle Angleichung der Arbeitsweise der IFD-Berater an die der Schwerbehindertenvermittler kommt es zu einer falschen Konkurrenzsituation, zumindest aber zu einer Diffusität der professionellen Identität beider Institutionen, die letztlich sowohl die Integrität der Arbeitsamtsmitarbeiter als auch die der IFD-Mitarbeiter beschädigt.

Zwar zeichnen sich arbeitsamtsnahe Dienste – aufgrund ihrer hervorragenden Vermittlungsergebnisse – dadurch aus, dass sie die Arbeitsämter im Rahmen ihres spezifischen gesetzlichen Auftrages unterstützen und entlasten. Aber dafür scheint die Rechtsfigur „Integrationsfachdienst“ nicht erforderlich. Die erbrachten Leistungen hätten sich ebenso innerhalb des rechtlichen Rahmens einer zielgruppenspezifischen „Vermittlung durch Dritte“ organisieren lassen. Auch wenn im Rahmen der Tätigkeit der Dienste vom Typ A ohne Zweifel vielfältige richtungsweisende Arbeitsformen, beispielsweise der Abklärung, der Falldokumentation oder der Kooperation mit Betrieben entwickelt wurden, die als solche zu einer Fortentwicklung der Integrationsfachdienste wertvolle Beiträge leisten können, so sind diese Dienste dennoch als institutionelle Modelle für die spezifische Leistungsfähigkeit des Instrumentes „Integrationsfachdienst“ aus den beschriebenen Gründen nur begrenzt tauglich.

2. Die enge Anbindung **arbeitsamtsabhängiger Dienste** (Typ B) an die Arbeitsverwaltung äußert sie sich in erster Linie als eine rigide und z.T. zu sehr an bürokratischen Vorstellungen orientierte Steuerung der IFD-Arbeit durch die Arbeitsämter, die im Ergebnis zur Entstehung von Belastungen, Konflikten und Ambivalenzen für beide Seiten beitragen kann.

Die betreffenden Arbeitsämter weisen Klienten zu, die zwar im Grundsatz – über das Kriterium „besonderer Vermittlungshemmnisse“ – zur Zielgruppe von Integrationsfachdiensten gehören, z.B. schwerbehinderte Menschen mit sozialen Problemen, hohem Alter, Langzeitarbeitslosigkeit etc. Die besondere Struktur dieser Klientel erzwingt aber Formen der Unterstützung, die zu einer Verschiebung des Profils der IFD-Arbeit in Richtung auf eine allgemeine psychosoziale bzw. sozialarbeiterische Betreuung führen. Dies ist zwar solange sinnvoll, wie die berufliche Integration dabei der primäre Fokus bleibt, allerdings stellen sich dabei insbesondere zwei Probleme: Zum einen bleibt das Erfolgskriterium der möglichst hohen Zahl von Vermittlungen auch für diese Dienste bindend und bedingt ein schwieriges Dilemma: Unterstützen die Mitarbeiter die Klienten in dem im Einzelfall erforderlichen Umfang, so sehen sie sich eventuell mit dem Vorwurf konfrontiert, zu viel zu betreuen und zu wenig zu vermitteln. In solchen Fällen müssten also die Erfolgserwartungen des Auftraggebers in jedem Fall reduziert werden. Ein Vergleich etwa mit den Vermittlungsleistungen der arbeitsamtsnahen Dienste ist dann nicht sinnvoll.

Zum anderen haben die arbeitsamtsabhängigen Dienste keine institutionalisierten oder informellen Möglichkeiten, die Fallauswahl zu beeinflussen und auch die Rückgabe eines Betreuungsauftrags oder die Überweisung eines Klienten zu anderen Einrichtungen ist z.T. nicht oder nur sehr schwer möglich. Insbesondere bei der Betreuung von Frauen und Männern mit Motivationsdefiziten, kommt es deshalb immer wieder zu ineffizienten stagnierenden Betreuungsverläufen. Zusätzlich besteht die Gefahr, dass die IFD-Arbeit latent mit einer grundsätzlich sachfremden, weil in die leistungsrechtliche Zuständigkeit des Arbeitsamtes fallenden, Problematik belastet wird, nämlich der Frage der Überprüfung der Verfügbarkeit bzw. der Mitwirkungsbereitschaft von Leistungsempfängern. Dazu ist zwar das Arbeitsamt verpflichtet, im Kontext der Tätigkeit von Integrationsfachdiensten hat die damit verbundene Sanktionsproblematik aber eindeutig kontraproduktive Effekte. Sie führt zu taktischen Beteiligungen an sich nicht oder nur wenig motivierter Klienten und zu einer Bindung personeller und zeitlicher Kapazitäten, ohne dass dieser Aufwand durch entsprechende Ergebnisse gerechtfertigt werden könnte.

Der Zielvorgabe einer möglichst effizienten Vermittlung behinderter Menschen können die arbeitsamtsabhängigen Dienste nicht gerecht werden, das zeigen die Vermittlungsergebnisse. In Einzelfällen gelingen aber immer wieder – gerade im Hinblick auf die Integration von behinderten Menschen mit zusätzlichen Vermittlungshemmnissen – beispielhafte Betreuungsverläufe. Gerade hier ist aber, das belegen die teilweise unbefriedigenden Erfahrungen mit stagnierenden Fallverläufen an diesen Standorten, eine sorgsame und kooperative Absprache zwischen allen Beteiligten im Vorfeld einer Betreuungsaufnahme und auch im weiteren Verlauf der Betreuung nötig. Unbestreitbar bleibt, dass Dienste vom Typ B über eine spezifische Leistungsfähigkeit verfügen. Allerdings ist davon auszugehen, dass diese Spezifik, die den besonderen Bedürfnissen „schwieriger“ Klienten möglicherweise gerecht wird, letztlich als dysfunktional hinsichtlich des Auftrags von Integrationsfachdiensten eingeschätzt werden muss. Es kann und soll nicht Aufgabe eines IFD sein, über längere Zeit intensiv mit Menschen mit Behinderung zu arbeiten, die im Endeffekt nicht an der Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses interessiert sind.

3. Den eigentlichen Funktionsvorteil des Instrumentes „IFD“, der in der Verbindung von Vermittlung und arbeitsbegleitender Unterstützung liegt, realisieren vor allem die **relativ autonomen Dienste** (Typ C). Der integrierte Charakter der Betreuung als Begleitung des gesamten Prozesses der beruflichen Eingliederung ist hier am ehesten gewährleistet und für einen wesentlichen Teil der unterstützten Klienten auch erforderlich. Der Anteil betreuungsintensiver Fallverläufe liegt deshalb bei diesen Diensten im Verhältnis zu den anderen beiden Typen am höchsten.

Die Klientel entspricht – wiederum im Vergleich mit Diensten vom Typ A und vom Typ B – am ehesten den Zielvorgaben. Dies ist gewährleistet durch eine bestimmte Ausgestaltung des Beauftragungsverfahrens durch die Arbeitsämter. In einem auf verschiedenen Ebenen zwischen Auftraggebern, IFD und Klient rückgekoppelten Beratungsprozess kann der Klientenzugang im Einzelfall am Kriterium des Bedarfs an arbeitsbegleitenden Hilfen orientiert werden. Unverkennbar führt aber auch bei relativ autonomen Diensten der dominante Zugangsweg „Arbeitsamt“ dazu, dass Menschen mit geistiger Behinderung, Schulabgänger und WfbM-Mitarbeiter nur in sehr geringen Anteilen vertreten sind.

Insgesamt ist bei Diensten vom Typ C auch die trägerübergreifende Komponente am deutlichsten ausgeprägt: Arbeitsämter und Hauptfürsorgestellen waren hier gleichermaßen in die strukturelle Steuerung der Dienste wie auch in die operative Kooperation mit einbezogen. Das Verhältnis zwischen Integrationsfachdiensten und den Auftraggebern ist in der Regel sehr kooperativ und von professioneller Kollegialität geprägt. Die Vermittlungszahlen entsprechen im Schnitt denen der Fachdienste der Hauptfürsorgestellen.

Demnach wird insgesamt deutlich, wie wichtig die Ausbildung von Verfahren und Strukturen ist, die zwar auf der einen Seite eine enge Zusammenarbeit zwischen Arbeitsamt und IFD ermöglichen, auf der anderen Seite aber sowohl eine relative funktionale Autonomie des IFD wie auch der Schwerbehindertenvermittlung des Arbeitsamtes gewährleisten. Als zielführend ist in diesem Zusammenhang eine der eigentlichen Beauftragung vorgeschaltete obligatorische Beratungsphase zu nennen, die bereits der Beauftragung einen konsultativen und kooperativen Charakter gibt und damit prinzipiell zur Professionalisierung des Fallzugangs beiträgt.

Genau diese relative funktionale Bedingung und damit eine hinreichende Abgrenzung der Arbeitsweise, der Klientel und der Aufgaben von Integrationsfachdienst und Schwerbehindertenvermittlung des Arbeitsamtes ist bei den beiden anderen Typen nicht gegeben. Die Folge ist daher eine Unterbestimmung bzw. Verschiebung des spezifischen Aufgabenprofils der Integrationsfachdienste.

Gesamteinschätzung

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen und Ergebnisse der Bundesmodellprojekte lässt sich ein zentrales und angesichts der rehabilitationsrechtlichen Rahmenbedingungen möglicherweise unvermeidbares **Kernproblem** diagnostizieren: Auf der einen Seite verbindet sich mit dem Konzept der Integrationsfachdienste die Vorstellung einer Leistungsform, die bestimmt ist durch ihren integrierten Charakter. Sie soll als Begleitung und Unterstützung des gesamten Rehabilitationsprozesses erfolgen und zugleich möglichst lebensweltnah und auf den Einzelfall bezogen sein. „Integriert“ ist diese Leistung deswegen, weil sie Zuständigkeiten und Funktionen unterschiedlicher Leistungsträger miteinander verknüpft.

Auf der anderen Seite aber können die Integrationsfachdienste nur in der Folge eines klar umrissenen (Teil-)Auftrags eben dieser unterschiedlichen Leistungsträger tätig werden. Dieser (Teil-)Auftrag entspricht notwendigerweise der Zuständigkeit und damit auch den jeweiligen Erfolgs- und Gütekriterien des einzelnen Leistungsträgers, sei es des Arbeitsamtes, des Integrationsamtes oder eines anderen Rehabilitationsträgers. Damit der integrierte Leistungscharakter der Arbeit eines Integrationsfachdienstes gewahrt wird, ist aber eine mehr als bloße additive Verknüpfung der Einzelaufträge oder gar eine voneinander unabhängige Beauftragung durch die einzelnen Leistungsträger notwendig. Erforderlich wäre im Grunde genommen ein der Aufgabe entsprechender integrierter und einheitlicher Auftrag, der von einem Auftraggeber ausgeht. Mit anderen Worten: Die Beauftragung muss sich im Einzelfall bereits am integrierten Leistungscharakter der IFD-Arbeit orientieren. Das heißt insbesondere, dass sich der Auftrag möglichst auf Klientinnen und Klienten beziehen muss, die auch einen hohen Bedarf an dieser Art von Leistung haben. Der Status der Schwerbehinderung und eine - auch längere - Arbeitslosigkeit alleine können einen solchen Bedarf nicht hinreichend begründen.

Die Frage lautet also: **Wie kann die Beauftragung der Dienste bzw. die Koordination im Einzelfall so erfolgen, dass von vorneherein der integrierte Charakter der Leistungsform „Unterstützung/Begleitung durch einen Integrationsfachdienst“ hergestellt bzw. gewahrt ist?**

Bei den Bundesmodellprojekten lassen sich zwei prinzipielle Antworten auf diese Frage ausfindig machen:

Das **erste Modell** war die – konzeptionell vorgesehene und an einer Reihe von Standorten auch praktizierte – im Rahmen des Steuerungsteams erfolgende *vorausgehende Abstimmung der beteiligten Leistungsträger Arbeitsamt und Integrationsamt im Einzelfall*. In der Praxis erwies sich dies jedoch meist als zu aufwendig und insgesamt aus verschiedenen Gründen als nicht praktikabel. Diese Verfahrensweise wurde deshalb sukzessive durch ein **zweites Modell** überlagert bzw. ersetzt: Es bestand – bei den relativ autonomen Diensten – darin, dass die *Mitwirkung bzw. fachliche Kompetenz des Integrationsfachdienstes bei der Beauftragung in Anspruch genommen* wurde. Während einer obligatorischen Beratungsphase ist es der Dienst, der – gemeinsam mit dem Klienten – zu einer begründeten Einschätzung darüber gelangt, ob eine Betreuungsaufnahme für sinnvoll zu erachten ist oder nicht. In enger Abstimmung mit den Auftraggebern erfolgt danach erst die eigentliche Beauftragung. Die Kooperation zwischen den Auftraggebern beschränkte sich an diesen Standorten auf die Klärung strukturell-arbeitsorganisatorischer Regelungen. Das im operativen Bereich verbindende und integrierende Glied war damit der Integrationsfachdienst selbst. Bedingung hierfür war allerdings die Anerkennung und Inanspruchnahme von dessen Fachlichkeit durch alle Beteiligten. Gerade darin bestand die „relative Autonomie“ der entsprechenden Fachdienste.

Dieses zweite Modell muss nach den Ergebnissen der wissenschaftlichen Begleitforschung als stimmig und zukunftsweisend betrachtet werden. Es bedeutet letztlich eine Entlastung für die Auftraggeber, sich bei einer Beauftragung auch auf die Fachlichkeit des IFD stützen zu können und nicht in jedem Einzelfall selbst die definitive Entscheidung darüber treffen zu müssen, ob ein Klient zur Zielgruppe zählt oder nicht.

Darüber hinaus legt sich eine solche Lösung des grundlegenden Widerspruchs zwischen integriertem Leistungscharakter und an die Einzelzuständigkeit des Leistungsträgers gebundener Beauftragung als Modell für die Zukunft insbesondere auch deshalb nahe, weil eine Abstimmung der Beauftragung zwischen den Auftraggebern durch die anzustrebende Miteinbeziehung weiterer Rehabilitationsträger noch komplexer und aufwendiger werden würde, als sie es im Fall der Bundesmodellprojekte schon war.

Die Bundesmodellprojekte zeigen insgesamt sehr deutlich die **Gefahr einer ungenügenden Ausrichtung der Beauftragung auf den integrierten Leistungscharakter**. Sie besteht vor allem darin, dass die Einzelaufgaben des Integrationsfachdienstes isoliert betrachtet werden und insbesondere die Arbeitsämter reine „Vermittlungsfälle“ zuweisen. Die Folge ist, dass die Integrationsfachdienste in sehr weitem Umfang Klientinnen und Klienten betreuen, für die die Bedingung eines besonderen Unterstützungsbedarfes nicht oder nur in geringem Umfang zutrifft und für deren Betreuung das spezifische fachliche Konzept der Integrationsfachdienste unterbestimmt bleibt. Diese Nutzung der Integrationsfachdienste entspringt einer durchaus nachvollziehbaren Intention der Arbeitsämter und ergibt sich alleine schon aus deren hohem Fallaufkommen. Auch das „natürliche“ Interesse der Fachdienste, mit relativ wenig Aufwand Vermittlungserfolge zu erzielen mag dazu mit beitragen. Die Integrationsfachdienste unterscheiden sich dann aber nicht mehr prinzipiell von „privaten“ Arbeitsvermittlern. Ihr Tätigwerden wäre rein rechtlich bereits durch die Figur der „Vermittlung durch Dritte“ hinreichend abgedeckt.

Die an den meisten Standorten zu beobachtende relativ nachgeordnete Bedeutung und Beteiligung der Integrationsämter ist ebenso Mit-Ursache wie Folge dieser Funktionsverschiebung. Es gehört im Grunde zu den Aufgaben der Integrationsämter, den Unterstützungsbedarf von Schwerbehinderten im Sinne der „begleitenden Hilfen im Arbeitsleben“ auch über die Gewährleistung von unmittelbar arbeitsplatzbezogenen Hilfen hinaus zu sichern. Insbesondere gilt dies für die „psychosoziale Betreuung“ schwerbehinderter Menschen, für die ausschließlich die Integrationsämter zuständig sind und die auch im Vorfeld einer Arbeitsaufnahme erforderlich sein kann. Die konsequente Umsetzung dieser Aufgabe hätte auch zur Folge, dass eine schematische Betrachtung der Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung *bis* zur Herstellung eines Arbeitsverhältnisses und die der Integrationsämter für die Zeit *danach* differenziert werden müsste. Die Integrationsämter wären im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die begleitende Hilfe im Arbeitsleben auch für arbeitslose schwerbehinderte Menschen bereits von Anfang der Betreuung an mit zu beteiligen. Gerade wegen des relativ umfassenden Charakters der „begleitenden Hilfe im Arbeitsleben“ wäre es eine wichtige Funktion der Integrationsämter, den integrierten Leistungscharakter der Angebote der Integrationsfachdienste zu gewährleisten und dementsprechend – als Korrektiv – für eine zu enge, aber aus ihrer Perspektive durchaus naheliegende Beauftragungslogik der Arbeitsämter zu fungieren.

3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

3.1 Zielgruppe

Die Entscheidung des Gesetzgebers, die Kernzielgruppe von Integrationsfachdiensten nicht über spezifische Arten der Behinderung zu definieren, sondern anhand des **übergeordneten Kriteriums eines "besonderen Bedarfs an arbeits- und berufsbegleitender Betreuung"** ist nach den Erkenntnissen der wissenschaftlichen Begleitforschung als sinnvoll einzuschätzen.

Zwar lassen sich Zusammenhänge zwischen einem so definierten Bedarf und der Art der Behinderung aufzeigen, diese Zusammenhänge sind jedoch nicht deterministisch, sondern statistischer Natur. So ist die Wahrscheinlichkeit eines besonderen Bedarfs an arbeits- und berufsbegleitender Unterstützung bei Menschen mit psychischen Behinderungen, Menschen mit geistiger Behinderung und bei Menschen mit Sinnesbehinderungen (vor allem bei Gehörlosen) im Durchschnitt höher als bei Menschen mit körperlichen Behinderungen oder organischen Erkrankungen. Dieser Zusammenhang ist aber keineswegs in jedem Einzelfall zwingend gegeben und bedarf daher einer **sorgfältigen Abklärung im Einzelfall**. Eine sehr differenzierte Betrachtung ist gerade bei Menschen mit Körperbehinderungen und organischen Erkrankungen notwendig, die bei den Bundesmodellprojekten die zahlenmäßig größten Gruppen der betreuten Klienten bildeten. Dass sich die Zuständigkeit von Integrationsfachdiensten auch auf Menschen mit Körperbehinderung erstreckt, ist zweifellos eine wichtige Entwicklung. Damit wird einer zum Teil seit langen Jahren vorgetragenen Forderung von Betroffenen und ihren Interessen Rechnung getragen. Dennoch muss eine gezielte Fallauswahl erfolgen, da anderenfalls die Gefahr besteht, dass die Kapazitäten der Fachdienste in einem hohen Maß von Fällen gebunden werden, bei denen sich über die bei schwerbehinderten Menschen immer vorhandene Vermittlungsproblematik hinaus kein spezifischer Betreuungsbedarf stellt. Die Folge ist, dass die Integrationsfachdienste für die eigentlich vorgesehene Klientel nicht mehr oder nicht in ausreichendem Umfang tätig werden können. Um dies zu verhindern, können die sogenannten besonderen vermittlungshemmenden Aspekte wie Langzeitarbeitslosigkeit, geringe Qualifikation oder psychosoziale Problematik – wie es im Gesetz formuliert ist – eine Zuweisung in der Regel nur *im Zusammenhang* mit einer „schweren Behinderung“ rechtfertigen.

Wichtig ist nach den Ergebnissen der Begleitforschung dabei, dass die Bedingung der **Motivation der Klientinnen und Klienten**, d.h. ihr dezidiertes Interesse an der Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses gegeben ist. Integrationsfachdienste können zwar im Laufe des Betreuungsprozesses auftretende Motivationsschwankungen, Entmutigungen, Ängste etc. gut auffangen. Die Voraussetzung hierfür ist jedoch ein tragfähiges Arbeitsbündnis mit dem Klienten, das sich ohne die grundsätzliche Motivation des Klienten, in Arbeit zu kommen, wahrscheinlich nicht entwickeln kann. Es ist beispielsweise nicht sinnvoll, langzeitarbeitslose Klienten zu betreuen, die zur Gruppe der „übergangsorientierten“ (HENNINGES 1997) Schwerbehinderten gehören, weil sie sich hauptsächlich für einen Übergang in eine Verrichtung interessieren oder aus sonstigen Gründen grundlegende Motivationsdefizite aufweisen. In solchen Fällen sind eher Betreuungs- und Unterstützungsformen angezeigt, die einen größeren alltagsstrukturierenden Effekt und eine größere Bindungswirkung haben als die gerade in der entscheidenden Anfangsphase überwiegend mit einzelnen Beratungsterminen arbeitenden Integrationsfachdienste, in denen die wechselseitigen Verpflichtungen erst mühsam ausgehandelt werden müssen.

Bei psychosozialen Problemlagen wie Suchtverhalten, Verschuldung, Delinquenz usw. ist im Einzelfall eine Abschätzung dahingehend notwendig, wie weitreichend diese Probleme sind, ob sie sinnvollerweise parallel zu Bemühungen um berufliche Integration bearbeitbar

sind, oder ob die Folgen dieser Schwierigkeiten zum Zeitpunkt der Betreuung einer Arbeitsaufnahme entgegenstehen. Auch wenn das nicht der Fall ist, empfiehlt sich – im Sinne einer Case-Management-Funktion des Integrationsfachdienstes – eine Zusammenarbeit bzw. Weitervermittlung an entsprechende Institutionen wie Schuldnerberatung, Drogenberatung, gegebenenfalls medizinische Abklärung bzw. Psychotherapie. Für sich genommen können jedenfalls diese Problemindikationen als besondere vermittlungshemmende Faktoren kein Zuweisungsgrund an einen IFD sein.

Zusammenfassend beinhaltet der Vorschlag der Begleitforschung damit **vier Aspekte als unverzichtbare Kriterien für die Bestimmung der Zielgruppe** von Integrationsfachdiensten:

- Konsequent anzuwendendes Kernkriterium muss die Feststellung eines **besonderen Bedarfs an arbeits- und berufsbegleitender Betreuung** sein.
- Es muss prinzipiell eine **Einzelfallentscheidung** sein, welche Klientinnen und Klienten zu betreuen sind. Als zu **bevorzugende Gruppen** kommen erfahrungsgemäß insbesondere in Frage:
 - Menschen mit geistiger Behinderung bzw. – mit Einschränkung – Menschen mit Lernbehinderung
 - Menschen mit psychischer Behinderung
 - Menschen mit Sinnesbehinderungen, insbesondere: Gehörlose
 - Menschen mit Körperbehinderungen und Menschen mit organischen Erkrankungen dann, wenn der Umfang der Beeinträchtigungen weitergehende Anpassungen von Arbeitsabläufen oder der Arbeitsplatzbedingungen erfordert oder weitere besondere vermittlungshemmende Faktoren hinzukommen,
 - Menschen im Übergang von der Sonderschule oder der Werkstatt für behinderte Menschen zum allgemeinen Arbeitsmarkt.
- Die **Motivation** der Klientin oder des Klienten, eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt anzustreben, muss grundsätzlich vorhanden sein.
- Sogenannte „**sonstige Vermittlungshemmnisse**“ können **nicht als alleiniges Zugangskriterium**, sondern nur in Verbindung mit schweren behinderungsbedingten Beeinträchtigungen Anwendung finden.

3.2 Beauftragung und institutionelle Anbindung

Eine zu enge und vor allem ausschließliche Anbindung der Integrationsfachdienste an die Arbeitsverwaltung muss nach den Erfahrungen der Bundesmodellprojekte und vor dem Hintergrund der in den Förderrichtlinien und im SGB IX formulierten Zielvorgaben in verschiedener Hinsicht als problematisch angesehen werden. Vor allem drei Aspekte sind zu nennen:

- Eine Dominanz der Arbeitsämter bei der Auftragserteilung führt zu einer Verengung der Zugangswege zum Integrationsfachdienst und hat zur Folge, dass die **angestrebten Zielgruppen nicht im erforderlichen Umfang erreicht** werden. Wo dagegen in der Praxis der Bundesmodellprojekte Arbeitsämter und Integrationsämter gleichermaßen in die strukturelle Steuerung der Dienste wie auch in die operative Kooperation mit einbezogen waren, entsprach die betreute Klientel am ehesten den gesetzlichen Zielvorgaben.

- Eine zu enge Bindung der Integrationsfachdienste an die Auftragserteilung durch die Arbeitsämter führt zu einer **Reduktion der spezifischen Leistungsangebote der Integrationsfachdienste** und zu einer **Angleichung des professionellen Profils der IFD-Berater an das der Schwerbehindertenvermittler** des Arbeitsamtes. Effekte auf die Arbeitsweise der Integrationsfachdienste können sein: Unterausschöpfung der professionellen Ressourcen, Funktionsverschiebungen in Richtung auf eine reine Vermittlungstätigkeit oder zu Sozialbetreuung, Überlagerung der Beziehung zu den Klienten mit leistungsrechtlichen Problematiken, Überregulierung der Arbeitsweise durch zu spezifische Auftragserteilung.
- Durch die Angleichung der Arbeitsweise von IFD und Arbeitsamt wird auch die **funktionale und professionelle Identität der Schwerbehindertenvermittlung selbst beschädigt**.

Die Tatsache, dass von den Bundesmodellprojekten – insbesondere von den arbeitsnahen Diensten – in größerem Umfang Klientinnen und Klienten betreut wurden, bei denen die Vermittlungsproblematik nicht wesentlich über die bei schwerbehinderten Menschen typische und durchschnittlich erwartbare hinaus ging, in denen insbesondere kein *besonderer* Bedarf an arbeits- und berufsbegleitender Unterstützung vorlag, deutet auch auf strukturelle Probleme im Bereich der Schwerbehindertenvermittlung und –beratung im Geschäftsbereich der Arbeitsämter hin. Zumindest im Grundsatz hätten diese Klientinnen und Klienten durch die Arbeitsverwaltung selbst betreut werden können. Die Bereiche Rehabilitations- bzw. Schwerbehindertenvermittlung wurden innerhalb der Arbeitsämter nicht zuletzt deshalb eingerichtet, um der besonderen Problematik der Zielgruppen gerecht werden zu können. Insofern haben bereits die Schwerbehindertenvermittler und Rehabilitationsberater selbst den Status von Fachberatern. Dementsprechend konnten die Mitarbeiter der Arbeitsämtern in den im Rahmen der Begleitforschung geführten Interviews in der Mehrheit eine hochgradig professionalisierte Auffassung der eigenen Funktion und Berufstätigkeit belegen. Ebenso deutlich wurde jedoch, dass dieses professionelle Selbstverständnis unter der derzeitigen strukturellen und personellen Bedingungen in den Arbeitsämtern nicht oder nur ansatzweise realisierbar war. Dazu trägt nach Darstellung der Mitarbeiter insbesondere die Belastung mit vermittlungsfremden Aufgaben sowie der hohe Fallschlüssel bei. In Einzelfällen wurden Zahlen von mehr als 500 Schwerbehinderten angegeben, die von einem Vermittler zu betreuen sind. Dies erscheint angesichts des stets gegebenen besonderen Aufwandes für Beratung und Vermittlung schwerbehinderter Bewerberinnen und Bewerber als ein nicht vertretbarer Zustand.⁶⁰

Die wissenschaftliche Begleitforschung empfiehlt daher mit Nachdruck, die seit Anfang des Jahres 2002 eingeleiteten Bemühungen einer Reform des Bereiches Vermittlung der Bundesanstalt für Arbeit auch als Chance zu einer durchgreifenden professionellen und personellen Stärkung der Schwerbehinderten-Beratung bzw. -Vermittlung innerhalb der Arbeitsämter zu begreifen.

Eine Verbesserung der Situation der Schwerbehindertenabteilungen in den Arbeitsämtern würde konsequenter auch dazu beitragen, das spezifische Profil der Integrationsfachdienste wieder zu schärfen, eine größere Zielgruppen-Adäquanz herzustellen und vor allem unnötige Aufgabenüberschneidungen zwischen Arbeitsamt und Integrationsfachdienst ebenso zu vermeiden wie unfruchtbare Konkurrenzsituationen. Schwerbehinderte Menschen ohne besonderen Bedarf an arbeits- und berufsbegleitender Betreuung können

⁶⁰ Es sei in diesem Zusammenhang auch angemerkt, dass die Datenlage zur aktuellen Situation und strukturellen und konzeptuellen Entwicklung der Schwerbehindertenvermittlung, einschließlich repräsentativer Zahlen zur Arbeitsbelastung der Mitarbeiter unbefriedigend ist. Darauf wurde die wissenschaftliche Begleitforschung bei entsprechenden Rückfragen in der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg wiederholt hingewiesen.

ohne Zweifel im Zuständigkeitsbereich der Arbeitsämter bedient werden. Gegebenenfalls kann dies auch durch Dritte, denen ausschließlich Vermittlungsfunktionen übertragen werden, geschehen. Eine strukturelle Notwendigkeit zur Beauftragung von Integrationsfachdiensten ist in solchen Fällen jedoch nicht erkennbar. Wenn dies zum gegenwärtigen Zeitpunkt doch geschieht, so nur deshalb, weil sich die Arbeitsamtsmitarbeiter in ihrer angespannten Situation – verständlicherweise – Hilfe durch die Integrationsfachdienste erhoffen. Die Integrationsfachdienste können aber Strukturprobleme der Schwerbehinderten-Vermittlung der Arbeitsverwaltung nicht lösen. Werden sie lediglich zur Entlastung der Arbeitsämter in Bezug auf deren hohe Fallzahlen eingesetzt, so geht dies unweigerlich

– wie dies bei einem Teil der Bundesmodellprojekte offensichtlich war – auf Kosten des trägerübergreifenden und damit des integrierten Leistungscharakters einer IFD-Betreuung. Um die Integrationsfachdienste für ihre eigentliche Aufgabe freizusetzen, ist eine professionelle Handhabung des Klientenzugangs im Zusammenhang mit der Erteilung eines Betreuungsauftrages zu sichern. Aus zwei Gründen ist hier eine bloße administrative Zuweisung nicht praktikabel. Zum einen ist eine genaue Klärung der Umstände des Einzelfalls erforderlich, die es ratsam erscheinen lässt, die Fachkompetenz des Integrationsfachdienstes mit einzubeziehen. Zum zweiten ist die wichtige Funktion der Konstitution eines Arbeitsbündnisses zwischen Klient und IFD-Mitarbeiter prinzipiell nicht delegierbar. Es ist deshalb erforderlich, die Beauftragung in jedem Einzelfall als einen rückgekoppelten Prozess professioneller Konsultation zwischen Auftraggeber und IFD zu gestalten. Aus diesem Grund sollte die **Beauftragung zur Betreuung eines Menschen mit Behinderung auf Antrag des Dienstes nach einer obligatorischen Beratungsphase als erster Phase der Zusammenarbeit mit dem IFD** erfolgen. Nur damit lässt sich auch ein erforderlicher **niedrigschwelliger Zugang** zum Integrationsfachdienst erreichen.

Das alleine ist aber noch nicht ausreichend. Die Dominanz des Klientenzugangs über die Arbeitsämter ist auch insofern zu relativieren, als die **Zugangswege zum IFD variabel** sein müssen. Innerhalb der Arbeitsämter wäre diesem Anspruch mit einer weitreichenden Einbeziehung der Berufsberatung zu entsprechen. Insbesondere aber sollte kein – zum Beispiel durch die Festlegung von Zuweisungskontingenten erzeugter – Druck auf die Arbeitsverwaltung ausgeübt werden, eine bestimmte Zahl von Klienten zuweisen zu müssen oder gar für die Gewährleistung der Auslastung der Kapazitäten des Dienstes verantwortlich zu sein. Dies dürfte mit ziemlicher Sicherheit zu Fehlbetreuungen führen. Vielmehr muss der Fachdienst selbst Verantwortung für die Akquisition von Klienten übernehmen, beispielsweise durch eine Verstärkung der Kooperation mit Kliniken, Schulen und Werkstätten für Behinderte, aber auch durch eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit anderen Rehabilitationsträgern. Ob und inwieweit es dem Dienst auf diese Weise gelingt, eine adäquate Zielgruppe zu erreichen und die Überprüfung, inwiefern er effektiv mit dieser Klientel arbeitet, muss Gegenstand qualitätssichernder Maßnahmen sein. Als übergeordnetes Instrument dieser **Qualitätssicherung** und Kontrolle bietet sich das Steuerungsteam an, das im Rahmen ein- bis zweimal erfolgreicher jährlicher Sitzungen unter Einbeziehung aller Auftraggeber und des IFD über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung des Fachdienstes zu befinden hat und – falls erforderlich – auch über eventuelle Veränderungen bzw. Konsequenzen entscheiden kann.

Im Gegensatz zur teilweise geringen Beteiligung im Verlauf der Bundesmodellprojekte muss den **Integrationsämtern** zukünftig bundesweit und nicht nur in einzelnen Ländern im Rahmen der Kooperationsbeziehungen der Integrationsfachdienste eine entscheidende Rolle zukommen. Dies nicht nur deshalb, weil die Integrationsämter von allen am Rehabilitationsprozess beteiligten Leistungsträgern über die längsten und differenziertesten Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit und der Steuerung von Fachdiensten verfügen, sondern auch, weil die den Integrationsämtern zugewiesene Zuständigkeit im Rahmen der „begleitenden Hilfe im Arbeitsleben“ vergleichsweise umfassend ist. Für die Integrationsämter stellt die berufliche Integration von schwerbehinderten Menschen – im Gegen-

satz zu den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung, der gesetzlichen Krankenversicherung, der Sozialhilfe usw. – nicht eine Aufgabe unter anderen, sondern die Kernaufgabe dieser Behörde dar.

Die vergleichsweise umfassende Zuständigkeit für berufliche Integration dokumentiert sich nicht zuletzt in der mit dem Inkrafttreten des SGB IX erfolgten Umbenennung von „Hauptfürsorgestelle“ in „Integrationsamt“. Gerade den *Integrationsämtern* eine erhöhte Verantwortlichkeit für die Sicherung des trägerübergreifenden Leistungscharakters der *Integrationsfachdienste* zuzuweisen, wäre insofern sachlich nur folgerichtig. Deshalb ist eine – im Vergleich zur bisherigen Praxis in den meisten Bundesländern – weit stärkere **Beteiligung der Integrationsämter an der Beauftragung** wünschenswert: Neben den jeweiligen Auftraggebern sollten zugleich auch die Integrationsämter vom Ausgang einer Beratungsphase unterrichtet werden und im Prinzip die Möglichkeit haben, auf die Beauftragung einzuwirken. Dies kann durch eine *formelle Zustimmung* erfolgen oder aber – wie in der Vergangenheit bei vielen Hauptfürsorgestellen praktiziert – durch „*konkludentes Verhalten*“, d.h. das Ausbleiben eines Widerspruchs. Wichtiger aber ist, dass sich die Integrationsämter in besonderer Weise der prozessbegleitenden Qualitätssicherung der Arbeit der Integrationsfachdienste annehmen und insbesondere beobachten, ob durch das Angebot der Dienste eine adäquate Zielgruppe erreicht wird. Auch dies entspricht durchaus der Zuständigkeit und den Interessen der Integrationsämter, da sie im Rahmen des Kündigungsschutzes bzw. der Sicherung von Arbeitsverhältnissen auch die Folgen von ungenügender Prozessqualität im Rahmen der Abklärung, Vorbereitung und Vermittlung zu tragen haben.

Zusammenfassend lassen sich aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitforschung für das **Beauftragungsverfahren und die institutionelle Anbindung der Integrationsfachdienste** folgende Aspekte benennen:

- Das **Beauftragungsverfahren** soll **nach dem Beratungsmodell** erfolgen, d.h. ein Betreuungsauftrag ergeht nach konsultativer Rücksprache zwischen IFD und Auftraggeber im Anschluss an eine obligatorische Beratungsphase.
- **Ausweitung der Zugangswege** (freier, niedrighschwelliger Zugang für die Klienten, verstärkte Kooperation z.B. mit Schulen, WfbM, Kliniken) und eine größere **Pluralität der Auftraggeber**. Deutlich mehr als im Rahmen der Modellphase sind hier zukünftig weitere Rehabilitationsträger wie z.B. Träger der Rentenversicherung, Träger der gesetzlichen Unfallversicherung etc. (siehe unten) zu beteiligen.
- Ein Teil der **Verantwortung** für die Betreuung einer **adäquaten Klientel liegt bei den Diensten** selbst und es muss im Rahmen von Qualitätssicherung Konsequenzen für die Dienste haben, wenn sie die vom Gesetzgeber vorgesehene Zielgruppe nicht erreichen.
- **Verstärkte Verantwortung der Integrationsämter** für die Arbeit und Qualitätssicherung der Integrationsfachdienste.
- **Stärkung der professionellen und personellen Ressourcen der Schwerbehindertenvermittlung** und –beratung in den Arbeitsämtern.

3.3 Empfehlungen zu rechtlichen Angleichungen

Noch während der Laufzeit der Bundesmodellprojekte kam es zu einer rechtlichen Verankerung der Integrationsfachdienste im Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter und in der Folge zur flächendeckenden Einrichtung solcher Dienste

durch die Bundesanstalt für Arbeit. Im Zuge der Eingliederung des Schwerbehindertengesetzes in das Neunte Sozialgesetzbuch und dessen Inkrafttreten am 1.7.2001 ergaben sich nochmals geringfügige Änderungen, die vor allem die Klarstellung der trägerübergreifenden Beauftragung der Fachdienste, insbesondere die Stellung der Integrationsämter betrafen.

Bestandteil des Auftrages der wissenschaftlichen Begleitforschung der Bundesmodellprojekte war es, Empfehlungen für die endgültige Institutionalisierung und Finanzierung der Integrationsfachdienste und den damit notwendigen rechtlichen Regulierungen zu machen. Dieser Auftrag bestand auch nach der bereits in der Laufzeit erfolgenden rechtlichen Verankerung der Integrationsfachdienste (zunächst im Schwerbehindertengesetz und dann im SGB IX) fort.

Die nunmehr geltenden gesetzlichen Regelungen entsprechen sehr weitgehend, in Teilen sogar wörtlich, den Fördergrundsätzen der Bundesmodellprojekte. Dies gilt insbesondere für die Bestimmung der Zielgruppen der Integrationsfachdienste (§ 109 Abs. 2 und 3 SGB IX), die Bestimmung der Aufgaben der Integrationsfachdienste (§ 110 SGB IX) sowie die Betonung des (trägerübergreifenden) Auftragscharakters (§ 111 SGB IX).

Insbesondere zwei Punkte führen über die Konzeption der Bundesmodellprojekte hinaus:

1. **Die Zusammenführung der psychosozialen bzw. berufsbegleitenden Dienste der Integrationsämter und der Integrationsfachdienste (im alten Verständnis):** Aus § 102 Abs.2, § 111 Abs. 5 SGB IX und aus § 17, Abs. 3 Zf. 3 SchwbAV geht hervor, dass der Gesetzgeber die früheren Psychosozialen bzw. Berufsbegleitenden Fachdienste der Hauptfürsorgestellen/Integrationsämter mit den Integrationsfachdiensten (im früheren Sinne des Wortes) unter den gemeinsamen Titel „Integrationsfachdienste“ gestellt hat.
2. **Die Einbeziehung aller für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zuständigen Rehabilitationsträger in die Beauftragung der Integrationsfachdienste:**
Als Auftraggeber der Integrationsfachdienste sind neben den Integrationsämtern und der Bundesanstalt für Arbeit die sogenannten Rehabilitationsträger genannt (§ 109 Abs. 1 und § 111 Abs. 1 SGB IX). Der Begriff des Rehabilitationsträgers wird im SGB IX neu geregelt (§ 6), insbesondere wird der Träger der Sozialhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe nunmehr einbezogen.

Demnach kommen als weitere Auftraggeber der Integrationsfachdienste in Frage⁶¹

- der Träger der Rentenversicherung (vgl. § 16, SGB VI i.V. mit § 33 SGB IX)
- der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung (vgl. § 35 Abs. 1 SGB VII i.V. mit § 33 SGB IX)
- der Träger der Sozialhilfe (vgl. § 40 BSHG i.V. mit § 33 SGB IX)
- der Träger der Kinder und -Jugendhilfe, insoweit nämlich seelisch behinderte Jugendliche oder junge Volljährige betroffen sind (vgl. § 35a Abs. 3 SGB VIII i.V. mit § 40 Abs. 1, Zf. 3 BSHG und § 33 SGB IX).

Durch diese beiden zusätzlichen Regelungen wird der trägerübergreifende Ansatz der Integrationsfachdienste gegenüber den Förderrichtlinien der Bundesmodellprojekte sogar noch verstärkt. Einerseits wird die Rolle der Integrationsämter und damit der Stellenwert der „begleitenden Hilfe im Arbeitsleben“ durch die Verknüpfung von psychosozialen Diensten und Integrationsfachdiensten (im alten Sinne) aufgewertet. Dabei muss berück-

⁶¹ Gemäß § 6 i.V.m. § 5 und § 33 Abs. 6 Zf. 8 SGB IX

sichtigt werden, dass die „psychosoziale Betreuung“ auch im Vorfeld einer Vermittlung ebenfalls den Integrationsämtern obliegt.

Andererseits kommen – durch die Neudefinition des Begriffs „Rehabilitationsträger“ im SGB IX – weitere mögliche Auftraggeber ins Spiel (Träger der Sozialhilfe, Jugendhilfe). Zugleich dürften die Ansprüche an die Koordination der verschiedenen Beteiligten, insbesondere natürlich der Auftraggeber um eine Vielfaches potenziert werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf das Finanzierungssystem, aber auch in Bezug auf die Auftragserteilung.

Das Gesetz beinhaltet des weiteren Regelungen, die deutlich den Status von Übergangsregelungen haben. Diese betreffen insbesondere das Verhältnis von IFD und psychosozialen Diensten. Diese müssten im Sinne der Stärkung des trägerübergreifenden Ansatzes eindeutiger gefasst und konturiert werden.

Ausgehend von den Erfahrungen der Bundesmodellprojekte und der veränderten Gesetzeslage empfiehlt die Begleitforschung daher einige Veränderungen der Regelungen des SGB IX in der neuen Legislaturperiode. Nach Auffassung der wissenschaftlichen Begleitforschung spricht wenig für den Erlass einer Rechtsverordnung nach § 108 SGB IX. Begriff und Aufgabe des Integrationsfachdienstes sowie fachliche Anforderungen sind bereits im Gesetzestext hinreichend geregelt. Bei der Finanzierung wäre zu fragen, inwieweit § 113 SGB IX ggf. mit einer ins Auge zu fassenden Änderung der Schwerbehindertenausgleichsabgabeverordnung ausreicht.

Statt des Erlasses einer Rechtsverordnung schlägt die wissenschaftliche Begleitforschung einige Präzisierungen der die Integrationsfachdienste betreffenden Regelungen im SGB IX sowie in der Schwerbehindertenausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV) vor. Diese betreffen:

- Die Frage der Neugestaltung der Integrationsfachdienste unter Einbeziehung der psychosozialen Dienste der Integrationsämter (1)
- Die Verdeutlichung des integrierten Leistungscharakters der IFD-Betreuung und die Definition der Zielgruppe (2)
- den Auftragscharakter (3).

Im Einzelnen:

(1) In § 102 Abs. 2 Satz 5 SGB IX heißt es „Das Integrationsamt kann bei der Durchführung der begleitenden Hilfen im Arbeitsleben Integrationsfachdienste einschließlich psychosozialer Dienste freier gemeinnütziger Einrichtungen und Organisationen beteiligen.“ **Hier wären die Worte „einschließlich psychosozialer Dienste“ zu streichen. Entsprechend abzuändern wäre § 111, Abs. 5, Satz 2.**

Die Schwerbehindertenausgleichsabgabeverordnung enthält im § 27a Ausführungen zu „Leistungen an Integrationsfachdienste“ und formuliert parallel dazu im § 28 „Leistungen zur Durchführung der psychosozialen Betreuung schwerbehinderter Menschen“. **Hier ist § 27a SchwbAV ersatzlos zu streichen und § 28 entsprechend anzugleichen, indem anstatt „psychosozialem Dienst“ einheitlich der Begriff „Integrationsfachdienst“ verwendet wird.**

Die explizite Erwähnung „psychosozialer Dienste“ leistet der Interpretation Vorschub, der Gesetzgeber beabsichtige auch weiterhin eine institutionelle Trennung von Integrationsbegleitung und Diensten, die arbeitsbegleitende Hilfen („psychosoziale Dienste“) bieten. Mit der Bezeichnung „Integrationsfachdienst“ sollen aber in Zukunft beide Aspekte erfasst sein. Diese Zielvorgabe wird – auch als Folge des Umstandes, dass rechtlich nach wie vor eine parallele Arbeit von IFD und PSD denkbar ist (insbesondere wegen § 27a und 28

SchwabAV) – in vielen Regionen entweder gar nicht wahrgenommen oder aber von manchen Integrationsämtern faktisch nicht angegangen. Um zu gewährleisten, dass sich die Integrationsämter nicht aus einer Beteiligung an den Integrationsfachdiensten zurück ziehen – wie dies mancherorts bereits geschieht – und um eine einheitliche Praxis zu sichern, ist eine konsequente Vereinheitlichung der Rechtsgrundlagen zwingend erforderlich.

In der Folge wäre bei der Aufzählung der Aufgaben des Integrationsfachdienstes in § 110 Abs. 2 SGB IX der Stellenwert der „psychosozialen Betreuung“ deutlicher heraus zu stellen. Dies könnte einfach dadurch geschehen, dass diese nicht wie bisher unter Ziffer 6 im Zusammenhang mit Nachbetreuung und Krisenintervention (also Aktivitäten nach erfolgter Vermittlung) erwähnt wird, sondern eine eigene Ziffer erhält. Damit wäre der Bezug der psychosozialen Betreuung zu der „begleitenden Hilfe im Arbeitsleben“ (§ 102 Abs. 2) deutlicher und der Eindruck vermieden, hier ginge es nur um psychosoziale Betreuung im Anschluss an eine Vermittlung. Dies ist weder fachlich der Fall (die psychosoziale Betreuung ist gerade im Vorfeld der Vermittlung von erheblicher Bedeutung) noch rechtlich.⁶² Damit erübrigen sich auch komplizierte Übergaberegungen für die weitere Betreuung von Klientinnen und Klienten des IFD durch einen PSD/BBD. Die fachlich sinnvolle Kontinuität der Unterstützung innerhalb desselben Dienstes bleibt auf diese Weise gesichert.

Dem Umstand, dass die Integrationsämter ihre Berufsbegleitenden und Psychosozialen Dienste „einbringen“, muss eine prinzipielle Gleichstellung in der Einrichtung der Dienste entsprechen. Diese ist ja im Prinzip auch bereits jetzt schon dadurch hergestellt, dass die Bundesanstalt für Arbeit in der Wahl der Träger nicht frei ist, sondern nur solche Träger beauftragen soll, die auch von den Integrationsämtern beauftragt sind. Wenn also die Absicht des Gesetzgebers darauf gerichtet ist, eine Gleichrangigkeit von Arbeitsämtern und Integrationsämtern herzustellen, so ist nicht verständlich, warum in § 111 Abs. 5 SGB IX formuliert wird: „Die Bundesanstalt für Arbeit wirkt darauf hin, dass Integrationsfachdienste in ausreichender Zahl eingerichtet werden. Grundsätzlich soll in jedem Arbeitsamtsbezirk nur ein Integrationsfachdienst eines Trägers oder eines Verbundes verschiedener Träger beauftragt werden, der berufsbegleitende und psychosoziale Dienste umfasst, trägerübergreifend tätig wird und auch von dem regional zuständigen Integrationsamt beauftragt ist.“ **In die Verpflichtung, „Integrationsfachdienste in ausreichender Zahl einzurichten“, sollten deshalb mindestens die Integrationsämter mit einbezogen werden.** Da mittlerweile aber der flächendeckende Aufbau der Integrationsfachdienste bereits erfolgt ist, muss weiterhin zum Ausdruck gebracht werden, dass **Arbeitsverwaltung und Integrationsämter gemeinsam für die Erhaltung und die Weiterentwicklung der Integrationsfachdienste zuständig bzw. verantwortlich** sind.

(2) **§ 109 Abs. 1 SGB IX** lautet: „Integrationsfachdienste sind Dienste Dritter, die im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit, der Rehabilitationsträger und der Integrationsämter bei der Durchführung der Maßnahmen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben beteiligt werden“. **Hier sollte die Bestimmung „schwerbehinderte Menschen“ durch die Spezifizierung „mit einem besonderen Bedarf an arbeits- und berufsbegleitender Betreuung“ ergänzt werden.** Sinngemäß ist dieses Kriterium auch in der jetzt gültigen Fassung als übergeordnete und wiederkehrende Bestimmung der Zielgruppen in den folgenden Absätzen enthalten und wird mehrmals erwähnt: unter Ziffer 1) und 2) des Absatzes 2 sowie in Absatz 3. Es handelt sich im Grunde genommen um eine Bestimmung, die von allgemeinerem Charakter ist als die in der nicht abschließenden Liste von Absatz 2 aufgeführten Gruppen. Außerdem stellt dieses Kriterium eine entscheidende fachliche Bestimmung der spezifischen Funktion der Integrationsfachdienste heraus und sollte deshalb in den Absatz 1 aufgenommen werden, in dem der Begriff des

⁶² Vgl. dazu Cramer 1999, § 31 SchwabG, Rz. 6 sowie § 28 SchwabAV, Rz. 4.

Integrationsfachdienstes erläutert wird. Damit wäre die Bestimmung der Zielgruppe eindeutiger, der integrierte Leistungscharakter der IFD-Betreuung käme deutlicher zum Ausdruck. Der Bedarf an „arbeits- und berufsbegleitender Betreuung“ sollte in jedem Fall als Zuweisungskriterium Berücksichtigung finden, um zu gewährleisten, dass die Kapazitäten der Integrationsfachdienste nicht ausschließlich mit reinen „Vermittlungsfällen“ ausgelastet werden. Außerdem wären damit auch Klienten und Klientinnen mit einbezogen, die in der Vergangenheit von Berufsbegleitenden und Psychosozialen Diensten betreut wurden, die also bereits in einem Arbeitsverhältnis stehen.

Demzufolge wäre Ziffer 1 des Absatzes 2 zu streichen, stattdessen könnte man die in Absatz 3 erfolgende weitere Nennung spezifischer Zielgruppen in die nicht abschließende Liste des Absatzes 2 integrieren unter Streichung der Worte „Ein besonderer Bedarf ist insbesondere gegeben bei...“.

(3) Der Absatz 2 des § 111 SGB IX ist zu streichen. („Im Auftrag legt der Auftraggeber in Abstimmung mit dem Integrationsfachdienst Art, Umfang und Dauer des im Einzelfall notwendigen Einsatzes des IFD sowie das Entgelt fest.“) Der Auftragscharakter als solcher ist bereits in Absatz 1 geregelt. Die Festlegung weiteren Modalitäten der Auftragserteilung, insbesondere Spezifizierungen und Festlegungen bezüglich des Umfangs und der Dauer von Maßnahmen sowie die Frage der Beteiligung der Fachdienste bei der Auftragsformulierung sollte den Auftraggebern vor Ort bzw. den Gegebenheiten des Einzelfalls überlassen bleiben.

Es hat sich gezeigt, dass eine detaillierte Festlegung von im Einzelnen durch den Integrationsfachdienst zu tätigenden Schritten bzw. eine Festlegung der Betreuungszeit nur in Einzelfällen bereits bei der Auftragserteilung möglich ist. Wo dies dennoch versucht wurde, blieben die entsprechenden Festlegungen, sofern sie über den ohnehin klaren Auftrag der Akquisition und Stabilisierung eines Arbeitsverhältnisses auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt hinausgingen, praktisch vielfach folgenlos. Die fachliche Kontrolle der Betreuung durch die Auftraggeber ist deswegen sehr oft nicht über eine enge Auftragsformulierung im Vorhinein möglich, sondern sollte prozessbegleitend erfolgen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die „Vorläufigen Grundsätze“ der Bundesmodellprojekte und damit die Regelungen der §§ 109-114 SGB IX in ihrer Stoßrichtung fachlich angemessene und unabweisbare Prinzipien realisieren, die sich als solche - bei allen Detailproblemen - im Rahmen der Bundesmodellprojekte bewährt haben. Dies trifft für den trägerübergreifenden Ansatz, die behinderungsübergreifende Ausrichtung, die Aufgabenbestimmung und die fachlichen Anforderungen der Fachdienste zu. Die formulierten Vorschläge laufen darauf hinaus, diese Prinzipien deutlicher zu konturieren bzw. in ihrer Intention zu verstärken.

Aus den Praxiserfahrungen der Modellprojekte resultiert noch ein weiteres wichtiges, über die engere Frage der Institutionalisierung der Integrationsfachdienste hinaus gehendes sozialpolitisches Desiderat an den Gesetzgeber. Dieses betrifft die bereits seit langem diskutierte und nach wie vor nicht befriedigend gelöste Frage nach der **Betreuung von Menschen mit psychischen Erkrankungen bzw. Behinderungen**. Wie bereits mehrfach erwähnt, setzt ein Einsatz von Mitteln der Ausgleichsabgabe den formellen Schwerbehindertenstatus voraus (vgl. §§ 77 Abs. 5 und auch § 78 SGB IX). Eine Beantragung dieses Status ist bei einem großen Teil psychisch erkrankter Menschen aber nach übereinstimmender fachlicher Ansicht gerade in der Phase der beruflichen Rehabilitation aus sachlichen und therapeutischen Gründen kontraindiziert.⁶³ Auf der anderen Seite stellt für

⁶³ Bereits in einem Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung Ende der 80er Jahre formulierten beispielsweise Reimer u.a.: „Für Rehabilitanden ohne Beschäftigungsverhältnis wirkt sich die Anerkennung als Schwerbehinderte zur Zeit massiv nachteilig aus. Sie wird insbesondere von den psychisch behinderten Rehabilitanden als attestierte Unfähigkeit erlebt und auch von den potentiellen Ar-

die berufliche Integration psychisch kranker Menschen das integrierte Leistungsangebot von Integrationsfachdiensten aber in jeder Hinsicht das angemessene Mittel der Wahl dar. Die Regelung des § 109 Abs. 4 SGB IX, in der es heißt: „Der Integrationsfachdienst kann im Rahmen der Aufgabenstellung nach Absatz 1 auch zur beruflichen Eingliederung von behinderten Menschen, die nicht schwerbehindert sind, tätig werden“, trägt dem insofern Rechnung, als damit die prinzipielle Möglichkeit geschaffen ist, dass vom IFD auch Menschen ohne Schwerbehindertenausweis betreut werden können.

Damit ist allerdings die Frage, wer für die Finanzierung dieser Leistung zuständig ist, noch nicht geklärt. Da der Beitrag der Integrationsämter zur Förderung der Fachdienste ausschließlich aus der Ausgleichsabgabe bestritten wird, können diese die IFD mit der Betreuung der solchermaßen Betroffenen nicht beauftragen. Die Bundesanstalt für Arbeit kann nicht auf die ihr zur Finanzierung der IFD zur Verfügung gestellten Mittel aus dem Ausgleichsfonds zurückgreifen, sondern müsste dafür eigene Haushaltsmittel einsetzen. In Frage kommt dagegen eine Finanzierung durch andere Rehabilitationsträger. Allerdings müssen dafür im Einzelfall die geltenden Leistungsvoraussetzungen erfüllt sein. Trifft dies zu, so wären damit – nach jahrelangen Auseinandersetzungen – für den Bereich der Integrationsfachdienste Leistungsträger gefunden, die die Kosten für die IFD-Betreuung von behinderten Menschen, die nicht schwerbehindert sind, übernehmen können.

Dennoch vermag eine solche Regelung aber insbesondere aus sachlichen Gründen nicht völlig zu überzeugen: Gerade für eine Klientengruppe, deren Unterstützungsbedarf sehr genau der Funktionsbestimmung der begleitenden Hilfe bzw. der psychosozialen Betreuung entspricht, müssten damit aus rein finanzierungstechnischen Gründen in der Praxis komplizierte, mit erheblichen Zuständigkeitskonflikten verbundene Arrangements getroffen werden. Und mit hoher Wahrscheinlichkeit wird sich in vielen Fällen erweisen, dass nach wie vor kein zuständiger Leistungsträger identifiziert werden kann. Insofern stellt § 109 Abs. 4 SGB IX letztlich keine befriedigende Lösung des vorhandenen Dilemmas dar, sondern verschiebt das Problem nur in Richtung eines Finanzierungskonflikts zwischen den Rehabilitationsträgern. Es ist deshalb letztlich keine andere Lösung naheliegender als die, dass der Gesetzgeber nach wie vor aufgefordert ist, entweder im Zusammenhang des § 69 SGB IX („Feststellung der Behinderung“) für eine tragfähige *gesetzliche* Verankerung sogenannter Ersatzkriterien zu sorgen oder in § 77 Abs. 5 SGB IX („Die Ausgleichsabgabe darf nur für besondere Leistungen zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben ... verwendet werden...“) eine Öffnungsklausel für bestimmte Gruppen schwer und dauerhaft psychisch erkrankter bzw. behinderter Menschen einzufügen.

3.4 Finanzierung

Im Gesetz wird die Finanzierung der Integrationsfachdienste nicht im Detail geregelt. In § 113 SGB IX heißt es dazu: „Die Inanspruchnahme von Integrationsfachdiensten wird vom Auftraggeber vergütet. Die Vergütung für die Inanspruchnahme von Integrationsfachdiensten kann bei Beauftragung durch die Bundesanstalt für Arbeit oder das Integrationsamt aus Mitteln der Ausgleichsabgabe erbracht werden.“ In § 27a der Schwerbehindertenausgleichsabgabe-Verordnung wird in Bezug auf die Integrationsämter formuliert: „Träger von Integrationsfachdiensten (...) können Leistungen nach § 113 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch zu den durch ihre Inanspruchnahme entstehenden notwendigen Kosten erhalten.“

beitgebern so interpretiert. Fast alle befragten Experten raten deshalb arbeitssuchenden psychisch Schwerbehinderten dringend ab, in dieser Phase einen Schwerbehindertenausweis zu beantragen“ (REIMER u.a. 1987, 137)

Prinzipiell ist in diesem Rahmen sowohl eine Pauschalfinanzierung (etwa im Sinne einer Kostenerstattung für Personalstellen und laufende Sachkosten), eine fallbezogene oder auch eine erfolgsbezogene Vergütung denkbar. Derzeit findet sich - auf der Grundlage einer Mustervereinbarung (nach § 111 Abs. 4 SGB IX) - bei den seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit regelgeförderten Integrationsfachdiensten eine Kombination dieser genannten Finanzierungsformen. Das gegenwärtige Vergütungssystem sieht eine einzelfallbezogene pauschale Betreuungsvergütung und eine erfolgsabhängige Vermittlungsvergütung (zahlbar in zwei Raten als Vermittlungs- und Erfolgsvergütung) vor. Zwar beteiligen sich einige Integrationsämter, beispielsweise in Baden-Württemberg oder in Westfalen-Lippe, über eine pauschale Finanzierung von Stellen bzw. Stellenanteilen an den Kosten von Integrationsfachdiensten, aber in der Regel vergüten die Arbeitsämter die Integrationsfachdienste mit einem Mix aus Fallpauschalen (meist in einer Größenordnung von 300.- DM pro Klient/in und Monat) und erfolgsbezogenen Prämien im Vermittlungsfall und bei einer Aufrechterhaltung des akquirierten Arbeitsverhältnisses über ein halbes Jahr hinaus. Zusätzlich wird den Trägern der Fachdienste vertraglich ein bestimmtes Fallkontingent garantiert, um Planungssicherheit zu ermöglichen. Der Träger erhält also, unabhängig davon, ob die vereinbarte Zahl von Klienten und Klientinnen auch faktisch zugewiesen und damit betreut wird, den Gesamtbetrag.

Dass es zwischen Integrationsämtern und Arbeitsverwaltung zu unterschiedlichen Präferenzen bezüglich der Finanzierung kommt – dort Pauschalfinanzierung, hier erfolgsbezogene Prämien – hat einerseits rechtliche Gründe, denn die §§ 27a und 28 SGB IX schreiben für die Integrationsämter einen Finanzierungsmodus der Kostenerstattung vor, während im SGB IX von „Vergütungen“ (§ 113) bzw. „Entgelten“ (§ 111 Abs. 2) die Rede ist. Die unterschiedlichen Finanzierungsmodi lassen sich zum anderen aber auch mit inhaltlichen Gründen erklären, die mit den unterschiedlichen Funktionen der begleitenden Hilfe und der Arbeitsvermittlung zu tun haben. Vereinfacht gesagt, stehen für die Integrationsämter Aspekte der Sicherung der Struktur- und Prozessqualität im Vordergrund, für die Arbeitsverwaltung im Sinne einer Output-Orientierung dagegen die Sicherung der Ergebnisqualität.⁶⁴

Im Unterschied etwa zu den Resultaten einer Beratung oder von Bildungsmaßnahmen gibt es bei Integrationsfachdiensten durchaus ein im Prinzip quantifizierbares Kriterium der **Ergebnisqualität**, nämlich eine möglichst hohe Anzahl nachhaltiger Vermittlungen. Dieses Kriterium ist zudem direkt verknüpft mit dem Gesichtspunkt der Effizienz, die durchaus auch ökonomisch verstanden werden kann. Ein Integrationsfachdienst ist – das zeigen Kosten-Nutzen-Rechnungen – umso effizienter und damit „kostengünstiger“, je mehr nachhaltige Vermittlungen er erzielt. Dieser Umstand spricht für sich genommen zunächst für eine **ergebnisorientierte Finanzierung** von Integrationsfachdiensten in Form von Erfolgsprämien für erfolgreiche Vermittlungen, für eine Finanzierung also, die ausschließlich auf den „Output“ abzielt, dadurch Anreizfunktionen für eine große Zahl von Vermittlungen enthält und die Frage der Ausgestaltung des Weges dorthin dem Träger überlässt.

Bei einer solchen anreizorientierten Finanzierung muss aber einem grundlegenden strukturellen Paradoxon der Fachdienstarbeit Rechnung getragen werden: Die Anzahl der Vermittlungen ist zwar ein wesentliches Erfolgskriterium, aber vermittelt werden soll ausdrücklich ein Personenkreis, bei dem gerade die Vermittelbarkeit in Frage steht. Daraus ergeben sich gewissermaßen zwei mögliche Ineffizienzfälle der IFD-Arbeit: Einerseits, dass Klienten nur betreut, nicht aber vermittelt werden; andererseits, dass zwar eine vergleichsweise hohe Anzahl von Vermittlungen zustande kommt, diese aber nicht die adäquate Klientel betreffen. Diese strukturelle Widersprüchlichkeit ist nicht durch ökonomi-

⁶⁴ Die Unterscheidung von Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität geht zurück auf DONABEDIAN (vgl. KNAPPE, BURGER 1994, 111 ff.).

sche Anreizsysteme alleine zu lösen, sondern nur durch eine Professionalisierung des Zugangs in Verbindung mit einer nachgehenden Qualitätssicherung. Insofern muss eine erfolgsbezogene Vergütung zwingend durch die Überprüfung der faktisch betreuten Klientel bzw. deren Bedarf an arbeitsbegleitenden Hilfen ausbalanciert werden.

Eine ergebnisorientierte Betrachtungsweise entspricht den Erfolgskriterien, die für die Bundesanstalt für Arbeit insgesamt gelten, und es liegt deshalb begreiflicherweise in deren objektivem Interesse, zumindest teilweise erfolgsbezogene Formen der Vergütung für die Integrationsfachdienste zu wählen.

Selbstverständlich müssen auch die Integrationsämter ein Interesse an Vermittlungen haben. Allerdings spielt bei ihnen wegen der Funktion des Kündigungsschutzes und der Sicherung erreichter Arbeitsverhältnisse die Frage der Nachhaltigkeit eine größere Rolle. Damit sowie aufgrund der sehr weitgehend formulierten Funktionen der begleitenden Hilfe im Arbeitsleben, rückt die **Prozessqualität** der Arbeit der Integrationsfachdienste sehr viel mehr in den Blickpunkt. Dabei geht es nicht nur um Prozessqualität als einer bloßen Voraussetzung für Ergebnisqualität, sondern auch um Prozessqualität im Sinne des so genannten „uno-actu-Prinzips“ (vgl. dazu KNAPPE, BURGER 1994, 113; ARNOLD, MAELICKE, 258): Erbringung der Dienstleistung und ihr „Ergebnis“ fallen unmittelbar zusammen oder sind doch zumindest so verbunden, dass die Operationalisierung eines objektivierbaren Ergebnisses nicht oder nur schwer möglich ist.⁶⁵ Die „Ergebnisse“ (outputs) solcher Dienstleistungen sind prinzipiell nicht isoliert erfassbar (etwa als Anzahl aufrechterhaltener Arbeitsverhältnisse), sie sind oftmals nur kumulativ wirksam – von daher ist eine Steuerung derartiger Leistungen über erfolgsbezogene Prämierungen nicht möglich. Eine Steuerung kann hier naturgemäß nur als eine prozessbegleitende oder nachgehende und prinzipiell einzelfallsensitive Qualitätssicherung erfolgen. Dies ist in der Tat der Weg, den die Hauptfürsorgestellen in der Vergangenheit und aktuell bei der Förderung von Diensten wie den Psychosozialen Beratungsstellen bzw. den Berufsbegleitenden Diensten und den Integrationsfachdiensten eingeschlagen haben.

Für eine pauschale (in der Regel stellenbezogene) Förderung spricht auch der Umstand, dass die Leistungsfähigkeit von Integrationsfachdiensten zu einem entscheidenden Anteil Folge von **Strukturqualität** ist, d.h. von der Gewährleistung bestimmter Rahmenbedingungen abhängig ist. Dazu gehört natürlich eine notwendige materielle und personelle Ausstattung. Dabei müssen personelle Kapazitäten auch bereitgestellt werden für prinzipiell nicht vorhersehbare Formen der Krisenintervention, ebenso für allgemeine und nicht immer fallbezogene Beratungsleistungen, insbesondere der Arbeitgeber. Dieser letztere Punkt ist sehr entscheidend, denn ein Integrationsfachdienst kann nur funktionieren, wenn er über ein tragfähiges Netz von Beziehungen zu Arbeitgebern, Kooperationspartnern und anderen Institutionen verfügt. Dessen Funktionsfähigkeit ist abhängig von einer oft nur in langjähriger Arbeit zu erwerbenden Kenntnis von Personen, Umständen und regionalen Gegebenheiten. Die Herstellung dieser unabdingbaren Strukturqualität ist nur schwer in auf Einzelfälle bezogene Kostensätze zu zerlegen. Dieser Umstand legt daher ebenfalls eine institutionelle bzw. pauschale Förderung der Dienste nahe und weniger eine Vergütung von Einzelleistungen oder Einzelergebnissen.

Insgesamt spricht also vieles für die Verknüpfung einer erfolgsbezogenen Finanzierung einerseits, wie sie im Hinblick auf die Vermittlungsergebnisse zu gewähren ist, und einer stellen- bzw. kostenbezogenen pauschalen Finanzierung andererseits. Eine prozessbe-

⁶⁵ Dies ist bei den „begleitenden Hilfen“ der Integrationsämtern der Regelfall. Eine Beratung bewirkt bei einem Gehörlosen eine Entkrampfung im Verhältnis zum Arbeitgeber; ein Gebärdendolmetscher wird eingesetzt, um einen komplizierten Tarifvertrag zu übersetzen; die Auswirkungen des psychotischen Schubs eines Menschen mit paranoider Schizophrenie werden aufgefangen; ein Lesegerät ermöglicht, dass ein sehbehinderter Mensch weiterhin seine bisherigen Aufgaben wahrnehmen kann.

gleitende und nachgehende Qualitätssicherung und insbesondere die Überprüfung, ob eine adäquate Klientel betreut wird, ist in beiden Fällen zwingend.

Als eher ungünstig ist dagegen im Fall von Integrationsfachdiensten eine Finanzierung über **Fallpauschalen** einzuschätzen. Hierfür gibt es neben dem bereits erwähnten Umstand, dass ein nicht zu unterschätzender Teil der IFD-Arbeit nicht direkt fallbezogen ist, weitere Gründe:

- Grundsätzlich sind Fallpauschalen im Bereich der Rehabilitation wegen der besonders komplexen und immer einzelfallspezifischen Verknüpfung medizinischer, biographischer, institutioneller und arbeitsmarktbezogener Faktoren nur begrenzt tauglich. „Fallpauschalen und ähnliche auf Steuerung über den Preis angelegte Vergütungssysteme sind allenfalls dort brauchbar, wo es um ‚Verwalten‘ und ‚Abarbeiten‘ standardisierter Dienstleistungspakete geht. (...) In einer mit Sachverstand und Engagement betriebenen Rehabilitation gibt es keine standardisierten Dienstleistungspakete, weil zum einen die Hilfe immer individuell erbracht werden muss, und zum anderen Rehabilitation immer auch ein Stück Versuch sein muss, gegen tradierte Erfahrungen anzuarbeiten und im Interesse der Betroffenen Ergebnisse zu erzielen, die gestern noch nicht für möglich gehalten wurden.“⁶⁶ Auch eine Staffelung von Fallpauschalen zur Lösung dieses Problems würde voraussetzen, dass eine Identifizierung des Betreuungsbedarfs über sachlich angemessene, handhabbare und eindeutige Kriterien wie etwa die Behinderungsart oder die Dauer der Arbeitslosigkeit möglich ist. Es trifft zwar zu, dass bei bestimmten Behinderungsarten ein höherer Betreuungsbedarf wahrscheinlicher ist, dies ist jedoch ein ausschließlich statistischer Zusammenhang, der nichts über den Einzelfall aussagt. Hinzu kommt, dass solch eine Staffelung von Betreuungspauschalen - wie sich in anderen Bereichen gezeigt hat - zu einer erheblichen Bürokratisierung und Vergrößerung des Abrechnungsaufwandes und zu Dauerkonflikten bezüglich der Legitimität der jeweilig festgesetzten Kostensätze führen würde.
- Die derzeitige im Rahmen der Mustervereinbarung getroffene Regelung von Fallpauschalen, die mit einer Kontingenzsicherung verbunden sind, läuft letztlich auf eine verdeckte Pauschalförderung und nicht auf eine Vergütung faktisch erbrachter Leistungen hinaus.
- Insgesamt werden dadurch falsche Anreize gesetzt: Durch die Kontingenzzuweisung entsteht bei den Trägern ein Interesse an einer möglichst hohen Zahl nominell zugewiesener Klienten, die aber nicht unbedingt der Zahl der faktisch betreuten Klienten und Klientinnen entsprechen müssen. Es ist sehr wahrscheinlich, dass in der Folge eine Auswahl und Konzentration auf die „vermittlungsnahen“ Bewerber stattfindet. Bei den Arbeitsämtern wird durch die Verpflichtung, die Kapazitäten des Integrationsfachdienstes zu nutzen, die Selektivität in Bezug auf sinnvolle Einzelfallzuweisungen eher verringert, da unabhängig vom faktischen Fallaufkommen eine bestimmte Fallzahl zu garantieren ist. Vor allem für die Träger entstehen keine Anreize zur Erschließung zusätzlicher Zugangswege, weder über die Kooperation mit abgebenden Einrichtungen (Werkstätten oder Schulen) noch über die – im SGB IX ausdrücklich intendierte – Kooperation mit bzw. Beauftragung durch andere Rehabilitationsträger.
- Insbesondere, wenn eine Einbeziehung anderer Rehabilitationsträger erfolgt, müssten auch mit diesen bestimmte Kontingente zu betreuender Klienten vereinbart werden. Dies würde zu einem äußerst komplizierten, wenig transparenten und hoch bürokratischen Zuweisungssystem führen. Die bisherigen Erfahrungen seit Einführung der Re-

⁶⁶ So Hartmut HAINES in KNAPPE, BURGER 1994: S. 151.

gelförderung sind nicht nur ermutigend: Selbst beim gegenwärtigen Sachstand, nach dem fast ausschließlich die Integrationsämter und die Bundesanstalt für Arbeit an der Finanzierung beteiligt sind, häufen sich vor allem bei den Trägern, z.T. auch bei Auftraggebern die Klagen über die Komplexität des Verfahrens und den dafür erforderlichen administrativen Aufwand. Wo die früheren Psychosozialen Dienste bzw. Berufsbegleitenden Dienste und Integrationsfachdienste zu einem IFD nach neuem Verständnis in einer gemeinsamen Einrichtung zusammengeschlossen sind, bzw. wo die Integrationsämter sich an der Finanzierung des IFD in altem Sinne beteiligen, entsteht dazuhin die Notwendigkeit zur sachfremden Abgrenzung unterschiedlicher Kostenträgerschaften. Es prallen gewissermaßen zwei unterschiedliche Finanzierungswelten aufeinander: Die auf Fallpauschalen und erfolgsbezogene Vergütung bezogene Finanzierung durch die Bundesanstalt für Arbeit und die Erstattung von Kosten als (Beteiligung an) Stellenfinanzierungen durch die Integrationsämter.

Die wissenschaftliche Begleitforschung empfiehlt daher eine Umstellung und wesentliche Vereinfachung der bisherigen Finanzierungspraxis im Sinne einer Reduktion auf zwei Finanzierungsprinzipien. Zum einen wird eine anteilige Pauschalfinanzierung der Integrationsfachdienste für die entstehenden Sach- und Personalkosten in einer Größenordnung von etwa 75- 80% vorgeschlagen.

Durch diese „Sockelfinanzierung“ kann für die Träger eine finanzielle Planungssicherheit ermöglicht werden, ohne dass deshalb ein im Hinblick auf die gesetzlich vorgegebene Aufgabenstellung bzw. die Erreichung der gewünschten Klientel kontraproduktiver Anreiz auf Übernahme einer möglichst hohen Zahl von Beauftragungen entsteht. Unbenommen bleibt dabei die Möglichkeit, dass sich IFD-Träger und Auftraggeber in Form von örtlichen Vereinbarungen und unter Berücksichtigung der vor Ort spezifisch zu betreuenden Klientel auf bestimmte Erwartungen in Bezug auf die Fallzahlen, aber auch auf weitergehende Leistungs- und Qualitätskriterien verständigen. Selbstverständlich bleibt es auch in diesem Modell möglich, bei Nichteinhaltung entsprechender Standards durch den Träger die geschlossenen Verträge zu kündigen bzw. nach Ablauf der Vertragsdauer nicht weiter zu verlängern.

Im Hinblick auf den „Ergebnis-“ bzw. „Output“-Aspekt der Integrationsfachdienstarbeit und damit als Anreiz für die Akquisition und Vermittlung von Arbeitsstellen wird zusätzlich zu dieser pauschalen und nicht einzelfallbezogenen Sockelfinanzierung das zusätzliche Element einer rein erfolgsbezogenen Vergütung für sinnvoll erachtet. Wie bisher auch könnte diese erfolgsbezogene Vergütung gesplittet werden in einen Anteil, der bei der Vermittlung eines mindestens dreimonatigen Arbeitsverhältnisses auszuzahlen ist und einen Anteil, der auszuzahlen ist, wenn das Arbeitsverhältnis nach mindestens einem halben Jahr noch Bestand hat.

Es stellt sich nun die Frage, wie sich die jeweiligen Beiträge der verschiedenen Auftraggeber zu diesem zweistufigen Finanzierungssystem ausgestalten lassen.

Eine gemeinsame Beteiligung aller Auftraggeber an dem pauschalen Finanzierungsanteil ist zwar theoretisch denkbar, aber aus sozialrechtlichen und vor allem aus pragmatischen Gründen nicht anzuraten. Die wissenschaftliche Begleitforschung empfiehlt deshalb als naheliegende und im Hinblick auf die unterschiedliche gesetzlich vorgegebene Aufgabenstellung der denkbaren Auftraggeber sehr viel einfachere Variante, dass die Integrationsämter die pauschale Sockelfinanzierung aus einer Hand übernehmen und die Rehabilitationsträger ausschließlich erfolgs- und damit einzelfallbezogen honorieren.

Dies entspricht zum einen dem jeweiligen Interesse der Auftraggeber: Während für die Integrationsämter infolge des weiter gehenden Auftrags der „begleitenden Hilfe“ naturge-

mäß der Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit und der dauerhaften *Integration* schwerbehinderter Menschen im Vordergrund stehen muss, ist für die Rehabilitationsträger zumindest der Tendenz nach eher der Ergebnisbezug eines von vorneherein zeitlich möglichst einzugrenzenden *Rehabilitations*prozesses entscheidender, in dessen Zielbestimmung immer *auch* die Vermeidung ansonsten anfallender Kosten für Renten, Lohnersatzleistungen bzw. Sozialhilfe eingeht.⁶⁷

Zum anderen entspricht eine solche Aufsplittung der verschiedenen Finanzierungsanteile aber ebenso den gegenwärtig gültigen Formulierungen im SGB IX und in der Schwerbehindertenausgleichsabgabeverordnung. Während das SGB IX durch die Formulierung „Vergütung“ bzw. „Entgelt“ eine leistungsbezogene Vergütung nahe legt, formuliert die Schwerbehindertenausgleichsabgabeverordnung in Bezug auf die Integrationsämter, dass die Träger von Integrationsfachdiensten bzw. von Psychosozialen Diensten Leistungen zu den durch ihre Inanspruchnahme notwendigen *Kosten* erhalten.⁶⁸

Zum Dritten schließlich lässt sich der vorgeschlagene Sockelfinanzierungsanteil von etwa 75 % im Hinblick auf den Umstand rechtfertigen, dass es sich um einen Fachdienst handelt, der die psychosoziale Betreuung von schwerbehinderten Menschen, die sich in einem Arbeitsverhältnis befinden, also den Funktionsbereich der früheren Berufsbegleitenden bzw. Psychosozialen Dienste ebenso einschließt wie die psychosoziale Betreuung von Menschen, die noch ohne Arbeitsverhältnis sind. Insbesondere im Verhältnis zur Bundesanstalt für Arbeit stellt die psychosoziale Betreuung eine genuine Aufgabe der Integrationsämter dar, hier ergibt sich also auch kein Problem der Nachrangigkeit der begleitenden Hilfe, wie sie etwa aus § 102 Abs. 5 SGB IX bzw. § 18 Abs. 1 SchwbAV ableitbar wäre.⁶⁹

Zur Finanzierung dieser vorgeschlagenen Sockelfinanzierung wären den Integrationsämtern entsprechende Mittel aus der Ausgleichsabgabe zur Verfügung zu stellen. Dies könnte etwa durch eine Erhöhung des bei den Integrationsämtern verbleibenden Anteils der Ausgleichsabgabe bewerkstelligt werden. Der nach § 77 Abs. 6 SGB IX von den Integrationsämtern an den Ausgleichsfonds abzuführende Anteil der Ausgleichsabgabe müsste in diesem Fall einfach reduziert werden (statt von wie bisher 45% des Aufkommens an Ausgleichsabgabe z.B. auf 35 %).

Für die Integrationsfachdienste hätte die vorgeschlagene Finanzierung zur Folge, dass der verbleibende Betrag durch Einnahmen aus Vergütungen der Rehabilitationsträger im

⁶⁷ So stellen z.B. FELDES u.a. fest, dass der Gesetzgeber mit den Ausführungen in § 102 Abs. SGB IX gerade auch im Verhältnis zu dem Auftrag der Rehabilitationsträger hohe Ansprüche an die Wirkung der begleitenden Hilfe stellt: „Es geht nicht darum, irgendeinen Arbeitsplatz zu sichern, sondern darüber hinaus um die Förderung einer bestmöglichen beruflichen Entfaltung des Einzelnen. Die Ziele der begleitenden Hilfe sind (...) höher gesteckt als die Aufgaben der Rehabilitation, die den Trägern der Rentenversicherung obliegen. Letzteren geht es lediglich um die Vermeidung von Auswirkungen einer Krankheit auf die Erwerbsfähigkeit und die Wiedereingliederung in ein nicht näher spezifiziertes Erwerbsleben (§ 9 SGB VI). Die höher gesteckten Ziele bei der Förderung schwerbehinderter Menschen sind angemessen, weil nur so dem Auftrag des Grundgesetzes, auf die tatsächliche Gleichstellung der schwerbehinderten Menschen hinzuwirken, entsprochen werden kann“ (FELDES u. a. 2002, 169).

⁶⁸ Damit ist im Gegensatz zu den Formulierungen des SGB IX eine rein zuwendungsrechtliche Ausgestaltung der Finanzierung zumindest nicht ausgeschlossen!

⁶⁹ Ob sich bei den übrigen Rehabilitationsträgern ein Nachrangigkeitsproblem wegen der unmittelbaren Anwendbarkeit des § 33 Abs. 6 SGB IX (vgl. z.B. § 16 SGB VI, § 35 Abs. 1 SGB VII) stellt, wäre zu prüfen. Allerdings ist auch dann der weitergehende „Integrations“-Auftrag der begleitenden Hilfe gegenüber dem „Rehabilitations“-Auftrag der Rehabilitationsträger in Rechnung zu stellen. Ggf. könnte man sich eine fallbezogene Kostenerstattung der Kosten der psychosozialen Betreuung durch die betreffenden Rehabilitationsträger an die Integrationsämter analog zu dem Verfahren bei der Arbeitsassistenz (vgl. § 33 Abs. 8 Satz 2) vorstellen. Der für die Praxis erhebliche Funktionsvorteil einer Sockelfinanzierung „aus einer Hand“ sollte jedenfalls, wenn irgend möglich, nicht vergeben werden.

Einzelfall erwirtschaftet werden muss. Im Falle der Bundesanstalt für Arbeit wäre auch an einen Einsatz der Vermittlungsgutscheine zu denken, die für schwerbehinderte Menschen eventuell noch aus Mitteln der Ausgleichsabgabe aufgestockt werden könnten. Pauschale Zusicherungen von Fallkontingenten sollte es nach Möglichkeit nicht geben.

Die Vorteile des vorgeschlagenen Finanzierungssystems würden insbesondere in folgenden Punkten liegen:

- Das Finanzierungssystem ist insgesamt einfach, transparent und erfordert einen minimalen abrechnungstechnischen Aufwand. Komplizierte Finanzströme wie bei der derzeitigen Lösung werden vermieden. Die bei den Integrationsämtern erhobene Ausgleichsabgabe könnte in einem größeren Ausmaß direkt in die Finanzierung der Integrationsfachdienste einfließen.
- Das Finanzierungssystem würde der faktischen Bedeutung des Auftraggebers Integrationsamt im Rahmen seiner Zuständigkeit für die begleitenden Hilfen im Arbeitsleben, insbesondere der „psychosozialen Betreuung“, sowohl im Vorfeld einer Arbeitsaufnahme als auch nach der Vermittlung, gerecht werden.
- Der relativ hohe pauschale Finanzierungsanteil („Sockel“-Finanzierung, „Grundfinanzierung“) entspräche dem Desiderat einer Sicherung von Prozess- und Strukturqualität, insbesondere der Sicherung von Kapazitäten für Beratungsleistungen sowohl der Klienten und Klientinnen als auch der Arbeitgeber, Kriseninterventionen, der Vernetzungsarbeit usw. Zugleich würde eine zu einseitige Abhängigkeit der Fachdienste von einem Rehabilitationsträger, der unter Umständen einen Ausschluss anderer bedingen könnte, vermieden werden.
- Dadurch, dass durch die Pauschalfinanzierung keine volle Kostendeckung erfolgt, entsteht für die Träger der Integrationsfachdienste ein Anreiz, im Auftrag der Rehabilitationsträger ergebnisorientiert zu arbeiten. Zugleich wird durch eine Qualitätskontrolle durch das Steuerungsteam verhindert, dass die Träger auf eine Zuweisung reiner Vermittlungsfälle ohne besonderen Betreuungsbedarf hinwirken. Über eventuell erwirtschaftete Überschüsse wäre möglicherweise eine Zweckbindung zu vereinbaren.
- Insbesondere für den Auftraggeber Arbeitsamt entsteht die Möglichkeit einer ausschließlich erfolgsbezogenen Vergütung. Diese könnte am Vorbild der so genannten Vermittlungsgutscheine oder am Sonderprogramm „Beteiligung Dritter an der Vermittlung von Arbeitslosenhilfe-Beziehern“ orientiert werden. Eventuell wären die Vermittlungsgutscheine mit einem gewissen Aufschlag für die Arbeit mit Schwerbehinderten zu versehen. Der Vorteil läge für die Arbeitsämter in einer einheitlichen Finanzierungspraxis im Umgang mit Dritten. Zudem würden dem schwerbehinderten Menschen insofern Wahlmöglichkeiten eröffnet, als er sich damit gegebenenfalls auch an einen privaten Arbeitsvermittler statt an einen Integrationsfachdienst wenden könnte. Dies dürfte gerade für solche schwerbehinderte Menschen möglich sein, deren Unterstützungsbedarf sich auf eine professionelle Vermittlung beschränkt.

Der Vorschlag geht insgesamt davon aus, dass die Gesamtausgaben für IFD (einschließlich der Aufwendungen für die ehemaligen PSD/BBD) aus der Ausgleichsabgabe gedeckt sind, und die Entscheidung über die Höhe grundsätzlich eine politische Entscheidung ist. Bei der Realisierung des Vorschlags kommt es nicht zu einer Erhöhung, sondern lediglich zu einer begrenzten Umverteilung der ohnehin eingesetzten Mittel zwischen Arbeitsverwaltung und Integrationsämtern.

Das vorgeschlagene Finanzierungssystem hat schließlich die geforderte stärkere Verpflichtung der Integrationsämter, sich im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags für die Arbeit der Integrationsfachdienste zu engagieren, zur Folge, ohne die Rolle der anderen Rehabilitationsträger als Auftraggeber in Frage zu stellen. Dies legt sich nicht nur wegen der begrifflichen Analogie („Integrationsamt“-„Integrationsfachdienst“), sondern vor allem wegen des bereits mehrfach erwähnten Umstands nahe, dass die vergleichsweise weit formulierte Zuständigkeit der Integrationsämter im Bereich der begleitenden Hilfen dem Charakter der Integrationsfachdienstarbeit als einer „integrierten Dienstleistung“ am weitesten entgegenkommt, deren Zuständigkeit und Aufgabenstellung am wenigsten eine zu enge Orientierung an „Teilproblemen und Teillösungen“⁷⁰ erwarten lässt.

Die jetzige Finanzierungslösung ist – in Verbindung mit dem System der Beauftragung – gleichbedeutend mit einer vollständigen Einpassung der Integrationsfachdienste ins gegliederte System der Rehabilitation und beinhaltet die deutliche Gefahr, dass die Fachdienste im Netz der Ansprüche unterschiedlicher Auftraggeber in einen strukturellen Loyalitätskonflikt geraten und nach deren verschiedenen Zuständigkeiten intern segmentiert werden. Dieses Problem würde sich bei einer verstärkten Einbeziehung weiterer Rehabilitationsträger nach den Prämissen des bisherigen Finanzierungssystems nochmals verschärfen. Die Gefahr besteht, dass der Funktionsvorteil der Beauftragung freier Träger dadurch endgültig verspielt würde. Die – wie diese Studie auch gezeigt hat – außerordentlich notwendige und erfolgreiche Arbeit der Integrationsfachdienste lässt es dagegen angemessen erscheinen, für Finanzierungsmodalitäten zu sorgen, die ihrem professionellen Profil besser entsprechen, so transparent und einfach wie möglich sind, ihre Arbeit auf eine verlässliche Basis stellen und ihnen gerade dadurch die zielgenaue Erfüllung ihres Auftrags ermöglichen.

3.5 Zum Bedarf und zum Personalschlüssel der Integrationsfachdienste

Die vorliegenden Daten und Erkenntnisse lassen den Schluss zu, dass sich die Integrationsfachdienste prinzipiell als Instrument der beruflichen Integration von schwerbehinderten Menschen bewährt haben. Nach einer etwa einjährigen Anlaufzeit gelang es nahezu allen Modellprojekten, vor Ort zu einem arbeitsfähigen und akzeptierten Bestandteil des Netzes verschiedener Institutionen aus den Feldern der beruflichen, sozialen und medizinischen Rehabilitation zu werden und insbesondere eine auf Dauer gestellte Form der Zusammenarbeit mit dem zuständigen Arbeitsamt zu entwickeln. Zugleich belegt die große Zahl der beratenen und betreuten Männer und Frauen mit Behinderung den unübersehbaren Bedarf an derartigen Fachdiensten. Dass während der Modellphase insgesamt knapp 10.000 Klientinnen und Klienten mit den Diensten Kontakt aufgenommen haben, spricht in dieser Hinsicht eine deutliche Sprache. Der Entschluss des Gesetzgebers, bereits während der Projektlaufzeit eine dauerhafte und flächendeckende Institutionalisierung von Integrationsfachdiensten vorzunehmen, hat in dieser Hinsicht – zu Recht – die zentrale Konsequenz aus den Ergebnissen dieser Studie bereits vorweggenommen.

Relativ offen ist in diesem Zusammenhang aber noch die Frage nach der endgültig erforderlichen personellen Ausstattung der neu geschaffenen Integrationsfachdienste. Betrachtet man die Personalsituation der Modellprojekte, so scheint sich zunächst ein Schlüssel von zwei Fachberatern und einer Verwaltungskraft (z.T. mit einer halben Stelle) pro Arbeitsamtsbezirk bewährt zu haben. In insgesamt 20 Arbeitsamtsbezirken in Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Thüringen und im Prinzip auch in Hessen (wo jedoch nominell jeweils nur 1,6 Stellen für einen IFD zur Verfügung standen) wurde mit gutem Erfolg auf dieser Basis gearbeitet. Für ausgesprochen

⁷⁰ BUNDESTAGSDRUCKSACHE 14/5074, S. 93.

große Einzugsgebiete war jedoch eine umfangreichere Personalausstattung erforderlich: Der IFD in Nordrhein-Westfalen beispielsweise, dessen Zuständigkeit sich auf einen der größten Flächenarbeitsamtsbezirke in Deutschland erstreckte, verfügte über vier Fachberaterstellen und je eine halbe Stelle für Leitung und Verwaltung. Ähnliches gilt für die Projekte in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern mit einem ebenfalls flächenmäßig großen Einzugsbereich sowie die Dienste in den einwohnerstarken Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg mit jeweils 4 oder 5 Personalstellen. Hängt also die im Einzelfall notwendige Personalausstattung eines IFD sowohl von der Fläche als auch der Einwohnerzahl des Arbeitsamtsbezirkes ab, in dem er angesiedelt ist, so muss dazu noch ein weiterer, konzeptioneller Faktor treten: Dienste, die es sich zur Aufgabe machen wollten, neben den von der Arbeitsverwaltung zugewiesenen Klientinnen und Klienten in größerem Umfang auch betreuungsintensivere Zielgruppen wie Menschen mit geistiger Behinderung oder Menschen mit psychischer Behinderung zu erreichen, mussten – wie etwa in Bremen – feststellen, dass dies nur mit zusätzlichem Personal leistbar ist.

Auch BEULE und DEUSCH (2001), die es sich zur Aufgabe gemacht haben, Planzahlen zur Einrichtung und Ausstattung des flächendeckenden Angebotes an Integrationsfachdiensten zu gewinnen und dabei auf eine große Menge empirischer Daten zurückgreifen, die von den Hauptfürsorgestellen in den letzten Jahren systematisch aufbereitet und ausgewertet wurden, kommen zu dem Schluss, dass allein für den Fachbereich Vermittlung besonders betroffener Schwerbehinderter innerhalb der neu definierten Integrationsfachdienste eine umfangreichere Personalausstattung als nur mit insgesamt zwei Stellen erforderlich ist. Als eine „an Durchschnittswerten orientierte Durchschnittserwartung“ (BEULE, DEUSCH 2001, 137) errechnen sie für die Personalbemessung und Finanzierung im Fachbereich Vermittlung der Integrationsfachdienste unter Berücksichtigung unterschiedlicher Zielgruppen der Integrationsarbeit eine Kennzahl von 3,25 Stellen, mit denen in einem Einzugsgebiet mit ca. 300.000 Einwohnern Menschen mit intellektuellen Einschränkungen, Menschen mit psychischen Einschränkungen, Menschen mit sonstigen Einschränkungen sowie gehörlose und hörbehinderte Menschen im erforderlichen Umfang betreut werden können (a.a.O., 137). Dabei ist berücksichtigt, dass für psychisch, geistig, stark Lernbehinderte und Sinnesbehinderte ein wesentlich höherer Betreuungsaufwand entsteht, als für Körper- und sonstige Behinderte.

Auf der Grundlage der vorliegenden Auswertungen zur Arbeit der Bundesmodellprojekte lassen sich die von BEULE und DEUSCH differenziert vorgetragenen Argumente zum Betreuungsbedarf und zur unterschiedlichen Betreuungsintensität bei verschiedenen Behinderungsarten unmittelbar nachvollziehen. Sie spiegeln sowohl einen gewachsenen Bedarf wider und sind zudem empirisch breit abgesichert. Zieht man dazuhin in Betracht, dass in der Modellphase die untersuchten Fachdienste ihren Integrationsauftrag mit einer Ausstattung von zwei Personalstellen letztlich nur zu Lasten betreuungsintensiver Fälle erfüllen konnten, so lassen sich auch die Schlussfolgerungen von BEULE und DEUSCH insgesamt bestätigen: Sollen die Dienste nach außen als behinderungsübergreifende Fachdienste auftreten und durch eine sinnvolle Binnendifferenzierung den besonderen Betreuungserfordernissen aller zur Zielgruppe gehörenden Menschen mit Behinderungen Rechnung tragen können, so erscheint – selbst bei zurückhaltender Schätzung des entstehenden Betreuungsaufwands – für einen durchschnittlichen Arbeitsamtsbezirk eine Personalausstattung mit **drei Fachberaterstellen für den Aufgabenbereich Vermittlung und Integration eine realistische Mindestanforderung** zu sein. Dabei hat – nach den Auswertungen der Arbeitsergebnisse der Dienste vom Typ C – ein Berater **25 bis maximal 30 laufende Fälle** zu betreuen, die intensive Unterstützung benötigen. Es wird hierbei davon ausgegangen, dass der Dienst ausschließlich für Klientinnen und Klienten tätig wird, bei denen ein hoher Bedarf an psychosozialer Betreuung bzw. arbeits- und berufsbegleitender Hilfe erforderlich ist. Dies gilt ebenso für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen, mit psychischer Behinderung oder mit Sinnesbehinderungen wie auch für Menschen mit Körperbehinderung oder einer anderen Art der Behinderung. Es kann

schließlich erwartet werden, dass **pro Jahr und Fachberater durchschnittlich 15 Vermittlungen** realisiert werden können.

Zusammen mit mindestens zwei weiteren Kolleginnen und Kollegen, die nach früherem Verständnis ausschließlich für psychosoziale Betreuung von schwerbehinderten Menschen im Rahmen Psychosozialer bzw. Berufsbegleitenden Dienste zuständig waren und zusammen mit einer Verwaltungskraft würde das Team eines Integrationsfachdienstes neuer Definition damit also insgesamt mindestens 5 Fachberater- und eine Verwaltungsstelle umfassen. Es sei an dieser Stelle nochmals nachdrücklich für eine konsequente Organisation aller entsprechenden Aufgaben und Dienste in einem gemeinsamen Integrationsfachdienst plädiert. In der gegenwärtigen Situation ist dies bundesweit keinesfalls gegeben. Es lässt sich in vielen Arbeitsamtsbezirken noch eine fast dysfunktionale Zersplitterung der nach gesetzlichem Auftrag zusammengehörigen Aufgaben in mehrere Einzeldienste feststellen, die jeweils nur mit einer sehr dünnen Personaldecke ausgestattet sind. Hier werden Kooperationschancen, Synergieeffekte und alle weiteren mit einem gemeinsamen Auftreten der Dienste verbundenen Vorteile in hohem Maße ungenutzt gelassen.

Die vorgelegten Zahlenangaben können aber lediglich grobe und vorläufige Orientierungspunkte sein, die flexibel verschiedenen regionalen Bedarfslagen und Strukturbedingungen anzupassen sind. Viele Arbeitsamtsbezirke haben deutlich mehr Einwohner als die hier zugrunde gelegten 300.000 und können – wie die Beispiele mehrerer Modellprojekte gezeigt haben - z.T. auch in ihrer flächenmäßigen Ausdehnung so groß sein, dass die Betreuung der Klientinnen und Klienten durch einen hohen Fahraufwand wesentlich aufwendiger wird. Solche Faktoren, aber auch Einflussgrößen wie der regionale Arbeitsmarkt, das vorhandene institutionelle Angebot im Bereich beruflicher Rehabilitation und andere Infrastrukturmerkmale müssen im konkreten Einzelfall Berücksichtigung finden, um zu einer adäquaten Personalbemessung und Finanzierung eines Integrationsfachdienstes zu gelangen.

Wissenschaftliche Untersuchungen können hier letztlich nur Anhaltspunkte für die notwendigen Entscheidungsprozesse liefern. Inwieweit diese aber von der Sozialpolitik aufgegriffen werden, hängt nicht zuletzt auch von vorhandenen Ressourcen und vor allem von politischen Absichten ab, nicht nur von fachlichen Einschätzungen.

Literatur

- ALLBUS 1998 (Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften), Datensatz und Codebuch, hg. vom Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung an der Universität zu Köln und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim.
- ARNOLD, Ulli; MAELICKE, Bernd (Hg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. (Edition SocialManagement Bd. 9) Baden-Baden 1998
- BÄHR, Bernhard; KUPPKE, Sylvia: Soziale Unterstützung – ein wichtiger Faktor zur Integration psychisch behinderter Menschen, in: Gruppendynamik 2, 1988, 169-188.
- BARLSEN, Jörg; BUNGART, Jörg; HOHMEIER, Jürgen; MAIR, Helmut: Integrationsbegleitung in Arbeit und Beruf für Schwerbehinderte mit geistigen Beeinträchtigungen. Abschlussbericht. Münster (Landschaftsverband Westfalen-Lippe) 1999.
- BEULE Peter; DEUSCH, Berthold: Kennzahlen zur Arbeit der Integrationsfachdienste – Fachbereich: Vermittlung besonders betroffener Schwerbehinderter. In: Behindertenrecht, 5, 2001, 136-139.
- BLEY, Helmar; KREIKEBOHM, Ralf, MARSCHNER, Andreas: Sozialrecht (8. Aufl.), Neuwied 2001
- BOESSENECKER, Karl-Heinz: Privatisierung und Ausgliederung im Sozialsektor: ein Balanceakt zwischen Neue Steuerung und Subsidiarität. In: Karl Heinz Boessenecker u.a. (Hg.), Münster 2000; 80-94
- BOESSENECKER, Karl-Heinz; TRUBE, Achim; WOHLFAHRT, Norbert (Hg.): Privatisierung im Sozialsektor. Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und Probleme der Ausgliederung sozialer Dienste - Sozialpolitik und Management 1, Münster 2000.
- BRANDT, F.: Behinderte auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Eine empirische Studie über Beschäftigungschancen und –barrieren für Schwerbehinderte auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Saarbrücken, Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft e.V. (ISO), 1984.
- BRUGGEMANN, Agnes: Arbeitszufriedenheit. Schriften zur Arbeitspsychologie 17, Bern 1975.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG: Die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation. Vierter Bericht der Bundesregierung über die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation, Bonn 1998.
- BUNGARD, Walter: Integrationsfachdienste im Netzwerk zur Teilhabe am Arbeitsleben. In: Impulse Nr. 22, Mai 2002, 12-22.
- BUNGARD, Walter; BÄHR, Bernhard: Zur Situation psychisch Behinderter im Berufsleben. Teil I: Forschungsbericht der Universität Mannheim, Lehrstuhl Psychologie I (Schriften der Hauptfürsorgestelle Köln, Band 4) Köln 1988.
- CRAMER, Horst H.: Schwerbehindertengesetz – Kommentar, München (5. Aufl.) 1999.

- DANLEY, Karen S.; SCIARAPPA, Ken; MACDONALD-WILSON, Kim, Choose-Get-Keep: A Psychiatric Rehabilitation Approach to Supported Employment, in: New Directions for Mental Health Services, No. 53, 1992, 87-96.
- DETMAR, Wilfried; GEHRMANN, Manfred; PIEDA, Bernd; RICHTER, Meinhard: Handlungsformen zur Eingliederung Behinderter in das Arbeitsleben. Ergebnisbericht zur Umfrage der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen. Hg. vom Institut für Sozialforschung und Betriebspädagogik e.V., Berlin 1995.
- DEUTSCHER BUNDESTAG: Drucksache 14/5074, Bonn 2000.
- DOBBE, Bernhard: Psychosoziale Betreuung Schwerbehinderter im Arbeitsleben nach § 31 SchwbG 1987-1992. Karlsruhe 1993.
- ERNST, Karl Friedrich: Zur Institutionalisierung und Finanzierung von Integrationsfachdiensten – Rechtslage ab 1. Oktober 2000. In: Jörg Barlsen, Jürgen Hohmeier (Hg.): Neue berufliche Chancen für Menschen mit Behinderung. Unterstützte Beschäftigung im System der beruflichen Rehabilitation, Düsseldorf 2001, 327-346.
- FELDES, Werner; KAMM, Rüdiger; PEISELER, Manfred, von SEGGERN, Burkhard; UNTERHINNINGHOFFEN, Hermann; WESTERMANN, Bernd; WITT, Harald: Schwerbehindertenrecht. Basiskommentar zum SGB IX mit Wahlordnung, 7. überarbeitete und aktualisierte Auflage, Köln 2002.
- GALUSKE, Michael: Methoden der Sozialen Arbeit, Weinheim, München 1998.
- GESELLSCHAFT FÜR MARKT- UND ABSATZFORSCHUNG: Befragung von "Experten" und Unternehmen zum Thema "Beschäftigung von behinderten Arbeitnehmern". GMA-Gutachten im Auftrag des Landeswohlfahrtsverbandes Württemberg-Hohenzollern, Stuttgart 1990.
- GILDEMEISTER, Regine: Professionelles soziales Handeln – Balancen zwischen Wissenschaft und Lebenspraxis. In: Heinz Wilfing (Hg.): Konturen der Sozialarbeit: ein Beitrag zu Identität und Professionalisierung der Sozialarbeit – Ergebnisse eines Symposiums zu 75 Jahren Akademie für Sozialarbeit der Stadt Wien, Wien (WUV) 1995, 25 – 40.
- GOETZ, Michael: Zuwendungsvertrag und Leistungsvertrag, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 7/8, 1999 (Internet: www.fh-fulda.de/bldw/goetz.htm).
- GROSSMANN, Ruprecht; SCHIMANSKI, Werner u.a.: Gemeinschaftskommentar zum Schwerbehindertengesetz, Neuwied 1999.
- HALFAR, Bernd (Hg.): Finanzierung sozialer Dienste und Einrichtungen. (Edition Social-Management Bd.11, Baden-Baden 1999.
- HAMBURGER ARBEITSASSISTENZ: Übergang von der Schule in den Beruf für Menschen mit Behinderung. Handbuch zum Modellprojekt: Integrative berufliche Orientierung und Qualifizierung von Menschen mit Lernschwierigkeiten im "Ambulanten Arbeitstraining" und "Integrationspraktikum", Hamburg 2001.
- HARMSEN C.: Arbeitgeberverpflichtungen im Schwerbehindertengesetz, Königstein/Ts. 1982.

- HARRACH, Eva Maria von; LOER, Thomas; SCHMIDTKE, Oliver: Verwaltung des Sozialen. Formen der subjektiven Bewältigung eines Strukturkonflikts, Konstanz (Universitätsverlag Konstanz) 2000.
- HARTMANN, Helmut: Das Pilotprojekt „Maatwerk – Vermittlung von Sozialhilfeempfängern in den allgemeinen Arbeitsmarkt“ – Erfahrungen und Perspektiven. (Internet: www.consens-info.de/hausig/themen/them4.html).
- HARTMANN, Helmut: Private Arbeitsvermittlung für Langzeitarbeitslose. Erfahrungen mit privaten Arbeitsvermittlern. Vortrag 1999. (Internet: www.consens-info.de/hausig/themen/them4.html).
- HAUCK, Karl: Kommentar zum SGB X. Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten, Berlin 1999.
- HENNINGES, Hasso von: Arbeitsmarktsituation und Merkmale von arbeitslosen Schwerbehinderten. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 207, Nürnberg 1997.
- HENNINGES, Hasso von; JUNG-HAMMON, Thomas; GRUBER, Hannelore: Arbeitsmarktsituation von Schwerbehinderten. Aktualisierte Zahlen bis 1997. IAB Werkstattbericht, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit Nr. 13/ 17.11.1998.
- HINWEISE der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen und der Bundesanstalt der Arbeit für die modellhafte Förderung von Integrationsfachdiensten zur Eingliederung Schwerbehinderter in das Berufsleben; 20.1.1998
- HINZ, Andreas; BOBAN, Ines: Integrative Berufsvorbereitung. Unterstütztes Arbeitstraining für Menschen mit Behinderung, Neuwied, Krieffel, Berlin 2001.
- JAHRESBERICHTE der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Hauptfürsorgestellen 1997-1998/ 1998-1999/2000-2001.
- KASTL, Jörg Michael: Professionalisierung der Integrationsfachdienste im Spannungsfeld der Kooperation mit den Behörden. In: Impulse, Nr. 18, Febr. 2001, 13-18.
- KELLE, Udo; KLUGE, Susann: Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung. Opladen 1999.
- KLUGE, Susann: Empirisch begründete Typenbildung. Zur Konstruktion von Typen und Typologien in der qualitativen Sozialforschung. Opladen 1999
- KNAPPE, Eckard; BURGER, Stephan (Hg.): Wirtschaftlichkeit und Qualitätssicherung in sozialen Diensten. Frankfurt, New York 1994.
- LANDSCHAFTSVERBAND RHEINLAND (Hg.): Übergänge von der Sonderschule/WfB in das Erwerbsleben – Betriebsbefragung – 3. Zwischenbericht, ifas Institut für angewandte Sozialwissenschaft, Köln 1998.
- LÄNGLE, Gerhard; WELTE, Wolfgang; BUCHKREMER, Gerhard (Hg.): „Arbeitsrehabilitation im Wandel. Stand und Perspektiven der Integration psychisch kranker und geistig behinderter Menschen“, Tübingen 1999.

- MAIR, Helmut; BARLSEN, Jörg: Entwicklungsperspektiven von Erwerbsarbeit und von Integrationsfachdiensten für Arbeitssuchende mit Behinderungen. In: Zeitschrift für Heilpädagogik 10, 2000, 398-403.
- MAYDELL, Bernd von: Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch: Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten, Neuwied, Darmstadt 1984.
- MEUTH, Gertrud: Beratungskonzept zur beruflichen Integration. Zur Unterstützung der Lebensbewältigung und der beruflichen Selbstbestimmungsmöglichkeiten von Frauen und Männern mit geistiger Behinderung. Abschließender Forschungsbericht der wissenschaftlichen Begleitung, Reutlingen 1996.
- MROCYNSKI, Peter: Rehabilitationsrecht, München 1992.
- MROZYNSKI, Peter: Rehabilitationsleistungen – Integrierte Versorgung im gegliederten System. Überlegungen zum SGB IX. In: Die Sozialgerichtsbarkeit Vol. 48, 2001, 277-286.
- NEUMANN, Dirk; PAHLEN, Ronald: Schwerbehindertengesetz – Kommentar, München 1999.
- PERSSON, Henrik: Auch aus Steinen, die im Weg liegen, kann man ein schönes Muster bilden“ Persönliche Eindrücke und Anregungen nach eineinhalb Jahren in einem ungewöhnlichen Schnittstellenmodellprojekt unter den BMA-Integrationsfachdiensten. In: Impulse Nr. 16, Juli 2000, 30-37.
- REIMER, Fritz; KUNOW, Jens; KUHN, Sigrid: Berufliche Wiedereingliederung schwerbehinderter psychisch Kranker. BMA Forschungsbericht „Sozialforschung“ 195, Bonn 1987.
- RENDENBACH, Ingo: Ökonomie der Schwerbehindertenbeschäftigung. Eine marktorientierte Perspektive, Frankfurt, New York 1990.
- SADOWSKI, Dieter; Böck, Ruth; Brühl, Norbert; Frick, Bernd: Die Wirkungsweise des Schwerbehindertengesetzes – Vollzugsdefizite und Verbesserungsvorschläge. Zentrum für Arbeit und Soziales, Universität Trier/Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Forschungsbericht 230; Trier 1992
- SCHMIDT, J.: Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung: Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, Zielsetzung, Planung, Vollzug, Kontrolle, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Kosten- und Leistungsrechnung (5. Aufl.), Berlin 1996.
- SCHÖN, Elke: Frauen und Männer mit (geistiger) Behinderung auf dem Allgemeinen Arbeitsmarkt in der Region Reutlingen-Tübingen. Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Modellprojekt Berufsbegleitender Dienst, hg. v. Bundesministerium für Arbeit und LWV Württemberg-Hohenzollern, Reutlingen 1993.
- SCHÜSSLER, Reinhard; SPIESS, Katharina; WENDLAND, Daniela; KUKUK, Martin: Quantitative Projektion des Qualifikationsbedarfes bis 2010. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 221, Nürnberg (IAB) 1999.
- SCHÜTZE, Fritz: Organisationszwänge und hoheitsstaatliche Rahmenbedingungen im Sozialwesen. In: Arno Combe (Hg.): Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns, Frankfurt/Main 1997, 183-275.

- SEYFRIED, Erwin: Berufliche Rehabilitation und psychische Behinderung in der Bundesrepublik Deutschland (Vorwort zur deutschen Ausgabe). In: Jacques Zeelen; Jaap van Weeghel: Berufliche Rehabilitation psychisch Behinderter. Eine programmatische Einführung, Weinheim, Basel 1984, 9-23.
- STATISTISCHES JAHRBUCH 1999 für die Bundesrepublik Deutschland, hg. vom Statistischen Bundesamt. Wiesbaden 2000
- STELLUNGNAHME der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptförsorgestellen zum Ergebnis der von ihnen bundesweit durchgeföhrten Umfrage ‚Handlungsformen zur Eingliederung Behinderter in das Arbeitsleben‘ und zu den Schlussfolgerungen des ISB; 24.11.1995.
- STOLLMANN, Frank: Aspekte des Rechts und der Zweckmäöigkeit bei der Einschaltung privater Dritter durch die öffentliche Hand, in: Boessenecker u.a. Münster 2000, 288-300.
- STRAUSS, Anselm L.: Grundlagen qualitativer Sozialforschung, München 1994.
- TROST, Rainer: Integrationsdienste für Menschen mit psychischer Behinderung in Baden-Württemberg. Karlsruhe, Stuttgart (Landeswohlfahrtsverband Baden und Landeswohlfahrtsverband Württemberg, HFS) 1997.
- TROST, Rainer, KÖHN, Axel D.: Berufliche Qualifizierungsinitiative für Menschen mit Behinderung in Werkstätten für Behinderte in Bayern 1993-2000. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung, Nürnberg 2001.
- TROST, Rainer; SCHÖLLER, Simone: Beschäftigung von Menschen mit geistiger Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Eine empirische Untersuchung zur Arbeit der Eingliederungsinitiativen in Donaueschingen und Pforzheim. LWV Baden, Walldorf 1992.
- VORLÄUFIGE GRUNDSÄTZE über Integrationsfachdienste zur Eingliederung Schwerbehinderter in das Arbeitsleben, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung vom 17.11.1997
- WEBER, Max: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, Tübingen (7. Aufl.) 1988.
- WEINMANN, Sigbert; KLEFFMANN, Anke et al.: Kriterien zur Verbesserung der Entscheidungssicherheit bei der Eingliederung Behinderter in Werkstätten für Behinderte oder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt . Abschlussbericht, hg. v. Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Münster 1994.
- ZENTRAS (Zentrum für Arbeit und Soziales): Modellprojekt ‚Integrationsfachdienste in Rheinland-Pfalz‘, Abschlussbericht zur Begleitforschung, Universität Trier, 2000.

Anhang

Inhaltsverzeichnis

Kosten-Nutzen-Analyse zur Arbeit der Integrationsfachdienste	317
1 Einführung	317
2 Aufgabenstellung und methodologische Probleme	317
2.1 Problemdefinition	317
2.2 Methodologische Aspekte	318
2.3 Aufstellung des Kosten-Nutzen-Analyse-Modells	319
3 Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse.....	325
4 Analyse verschiedener IFD -Typen	327
4.1 Typ A	328
4.2 Typ B	329
4.3 Typ C	330
4.4 Vergleich zwischen den drei Typen	330
5 Vergleich mit vorhergehenden Analysen	331
6 Zusammenfassende Betrachtung	333

Kosten-Nutzen-Analyse zur Arbeit der Integrationsfachdienste

Luigi Lavorano, Diplom-Volkswirt

1 Einführung

Kosten-Nutzen-Untersuchungen sind in Deutschland seit 1969 bei öffentlichen Maßnahmen vorgeschrieben, und zwar in:

- § 7 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) für den Bund
- § 6 Abs. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz für die Länder
- § 10 Abs. 2 Gemeindehaushaltsverordnung für die Gemeinden.

Die Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) ist die gängige Methode zur Durchführung dieser Untersuchungen. Das Bundesfinanzministerium hat bereits 1973 "Erläuterungen zur Durchführung von Nutzen-Kosten-Untersuchungen" als Erlass herausgegeben, die der Darstellung des Ablaufs zugrunde liegen (vgl. Schmidt 1996, 103ff.).

Die Analyse soll die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme der öffentlichen Hand vorab prüfen. Ziel ist die ökonomische Bewertung von öffentlichen Vorhaben als Vorbereitung der politischen Entscheidung. Es sollen diejenigen Projekte ausgewählt werden, die für die verfolgten Ziele am effektivsten sind. Anwendungsbereiche sind besonders Verkehrs-, Bildungs- und Gesundheitsinfrastruktur, wobei in den letzten Jahren auch Interventionen auf dem Arbeitsmarkt zum Untersuchungsobjekt geworden sind.

Da die öffentliche Hand keine Gewinne macht, ist die Kosten-Nutzen-Analyse keine Rentabilitätsrechnung⁷¹.

Daher werden bei Kosten-Nutzen-Analysen alle bei einem Vorhaben voraussichtlich anfallenden Kosten und alle prognostizierten Nutzen in Geld ausgedrückt, und zwar stets im Vergleich zu der Situation, die sich ohne Vorhaben ergeben würde. Die so berechneten Kosten und Nutzen werden jeweils addiert und ins Verhältnis zueinander gesetzt.

2 Aufgabenstellung und methodologische Probleme

2.1 Problemdefinition

Die Problemdefinition stellt sich zusammen aus der Fragestellung, dem Untersuchungsgegenstand und der zeitlichen und räumlichen Abgrenzung der Analyse:

- **Fragestellung:** Welche monetäre Kosten und Nutzen (so wie oben definiert) entstehen insgesamt und für wen bei der Vermittlung von behinderten Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt?
- **Untersuchungsgegenstand:** 25 Integrationsfachdienste in 15 Bundesländer⁷², die im Zeitraum 2000-2001 durchschnittlich 2.000 Klienten pro Jahr betreut haben.
- **Untersuchungszeitraum:** Von 1998 bis 2001 sind die Daten der Erhebung verfügbar; insofern ist eine ex-post Evaluierung möglich. Auf der Grundlage der Jahre 2000-2001 werden dann Hypothesen für den weiteren Verlauf des Projektes bis zum 2004 aufgestellt und konsequent projiziert.

⁷¹ Rentabilität: Verhältnis von Nettogewinn zu eingesetztem Kapital

⁷² Der IFD in Rheinland-Pfalz wurde in die Untersuchung nicht miteinbezogen, da dieser seine Tätigkeit frühzeitig eingestellt hat.

2.2 Methodologische Aspekte

Grundsätzliche methodologische Erwägungen

Zu den wesentlichen Gesichtspunkten, unter denen man den Erfolg eines jeden Projektes bewertet, gehört sicherlich auch die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit. Dies gilt selbstverständlich auch für Projekte im sozialen Bereich, wobei es in diesem Falle weniger um den (finanziell bewerteten) Gewinn geht, als viel mehr um den gesamtgesellschaftlichen Nutzen, der durch die Durchführung des Projektes entsteht.

Eine oft angewandte Methode für die ex-ante Evaluierung eines Projektes ist die Kosten-Nutzen-Analyse (im folgenden mit KNA abgekürzt). Die wesentlichen Unterschiede zu den in der Betriebswirtschaft angewandten Methoden der finanziellen Evaluierung von Investitionen sind:

Zwar müssen alle relevanten Größen, solange sie eindeutig feststellbar sind, zum Zwecke der Vergleichbarkeit monetisiert werden (d.h. in Geldwerten ausgedrückt werden), allerdings erfolgt dies in der KNA unter Berücksichtigung der tatsächlich entstehenden Opportunitätskosten bzw. –erträge: Bei öffentlichen Vorhaben entstehen nämlich für die Gesellschaft oft Kosten (aber auch Nutzen), die im betrieblichen Rechnungswesen bzw. in der Wirtschaftsrechnung der privaten und öffentlichen Haushalte nicht auftauchen.

Um dies zu berücksichtigen, werden Schattenpreise kalkuliert, die gegenüber den Marktpreisen die effektive Knappheit der Güter und Leistungen ausdrücken sollen. Wichtigstes Beispiel dafür ist die Neutralisierung der fiskalischen Aspekte. Werden im Rahmen eines öffentlichen Projektes z.B. Löhne ausgezahlt, müssten diese als Kostenfaktor von Steuern und Sozialabgaben⁷³ bereinigt werden. Davon soll allerdings in dieser Arbeit abgesehen werden, da ein Grossteil der Nutzen aus der Ersparnis von Leistungen der Sozialversicherungen entspringt⁷⁴.

Nicht monetisierbare Werte müssten zumindest in qualitativer Hinsicht berücksichtigt werden, auch wenn sie nicht in die Kalkulation einfließen können. Die Steigerung des Selbstwertgefühles des vermittelten Schwerbehinderten, die Entlastung seiner Familienangehörigen oder die Aufwertung der Freizeit durch die Beendigung der Arbeitslosigkeit sind allesamt wichtige Bestandteile des entstehenden Nutzens, auch wenn man ihnen keinen monetären Wert zurechnen kann.

Es soll hier versucht werden, diesen Erwägungen Rechnung zu tragen, und zwar durch eine möglichst korrekte Definition und Schätzung der Kosten und Nutzen.

Besonderheiten der vorliegenden Analyse

Die vorliegende Analyse weist einige Besonderheiten auf, die beachtet werden müssen.

Als Erstes muss gesagt werden, dass es sich strikt gesehen nicht wie üblich um eine ex-ante Analyse handelt, da die IFD-Modellprojekte bereits seit einigen Jahre laufen. Dies hat gewiss den Vorteil, dass mit gesicherten Daten gearbeitet werden kann und dass eine vorläufige, aggregierte Evaluierung der Modellprojekte möglich ist.

Da Löhne und Gehälter den Hauptbestandteil sowohl auf der Kosten- als auch auf der Nutzenseite darstellen, ist die Behandlung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen besonders wichtig. In der folgenden Analyse wird davon ausgegangen, dass Einkommenstransfers von Seiten der öffentlichen Hand – gleichgültig ob es sich um Gehälter (z.B. an die Fachberater der IFD) oder um reine Transfers (z.B. Arbeitslosengeld bzw. –hilfe für die Klienten der IFD) - Opportunitätskosten verursachen, und zwar in der vollen

⁷³ Strenggenommen gehören Sozialabgaben nämlich zum Einkommen und müssten demnach nicht bereinigt werden.

⁷⁴ Die Arbeitsämter zahlen für die Bezieher von Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe weiterhin die Renten- und Krankenversicherungsbeiträge.

fe für die Klienten der IFD) - Opportunitätskosten verursachen, und zwar in der vollen Höhe der Bruttobezüge⁷⁵.

Eine weitere wichtige Prämisse ist, dass alle (Geld-)Werte auf einem hypothetischen Durchschnittsklienten angerechnet werden. Mögliche Unterschiede zwischen verschiedenen Typologien von Klienten müssen daher gesondert untersucht werden. Um die Gesamtwirkung des Vorhabens beurteilen zu können, werden diese „Durchschnittsklienten“ aggregiert.

Die monetären Werte werden konstant auf dem Niveau des Jahres 2000 gehalten, d.h. es wird für den untersuchten bzw. projizierten Zeitraum von der Teuerungsrate abgesehen. Nur im Falle, dass Daten lediglich aus der Zeit vor 1998 vorliegen, ist es notwendig, diese auf das heutige Preisniveau zu bringen.

Eine besondere Problematik betrifft die Abbrüche der Arbeitsverhältnisse. 31,3% der Klienten, unabhängig davon, ob der Vertrag befristet oder unbefristet war, bricht ab. Der Einfachheit halber werden diese Fälle einem befristeten Arbeitsvertrag von der Dauer eines Jahres gleichgestellt. Die Abbrüche werden der Einfachheit halber den befristeten Arbeitsverträgen gleichgestellt, d.h. Kosten und Nutzen fallen bei diesen Vermittlungen im selben Jahr an, ohne weitere Folgen für die Jahre danach.

Auch wird zwischen ABM-Verträgen (Ausbildungsverträge wurden diesen gleichgestellt) und „normalen“ Beschäftigungen unterschieden, da das entstehende Einkommen für die öffentliche Hand einen reinen Kostenfaktor darstellt. Diese Verträge können zwar in Zukunft, durch die Erleichterung bei der Suche nach einer „normalen“ Arbeitsstelle, Nutzen abwerfen, diese sind aber ungewiss und auf jeden Fall nicht quantifizierbar.

2.3 Aufstellung des Kosten-Nutzen-Analyse-Modells

Definition der Kosten

Es wird von einem einzigen homogenen Projekt „Integrationsfachdienste“ ausgegangen, das heißt, dass die untersuchten Modellprojekte als allgemeingültiger Fall für alle IFD der Bundesrepublik gelten, bzw. ihre Durchschnittswerte für alle hypothetischen IFD gelten.

Integrationsfachdienste: Laut Auskunft des BMA, sind die Modellprojekte im Zeitraum 1998-2001 mit insgesamt 19,6 Mio Euro (18,4 Mio Euro ohne Rheinland-Pfalz) gefördert worden. Da davon ausgegangen wird, dass diese keine andere Einnahmen hatten und dass die Förderung sachgerecht verwandt wurde, liegt es nahe, diese Summe den Gesamtkosten der IFD gleichzusetzen. Um das Budget pro Jahr auszurechnen und so zu einer realistischen Kostenschätzung für die Zukunft zu kommen, muss allerdings berücksichtigt werden, dass in den Jahren 1998 und 1999 geringere Summen ausgegeben wurden, da sich die Modellprojekte teilweise noch im Aufbau befanden. Zur Vereinfachung wird folgende Entwicklung angenommen:

Jahr	% der Gesamtförderung	Euro
1998	15 %	2.760.000,00
1999	25 %	4.600.000,00
2000	30 %	5.520.000,00
2001	30 %	5.520.000,00
Gesamt:	100 %	18.400.000,00

Das bedeutet, dass die 25 IFD, die als Modellprojekte interviewt wurden, bei voller Auslastung jährlich etwa 5,5 Mio Euro kosten.

⁷⁵ Methodologisch lässt sich dies folgendermaßen erklären: Wer Einkommen vom öffentlichen Sektor bezieht, könnte alternativ für den privaten Sektor arbeiten, der dann für die Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen aufkommen würde. Deshalb stellen diese für den Staat 100%ige Kosten dar.

Was die Kostenstruktur betrifft, beschäftigen die IFD insgesamt 72,7 Fachberater, die pro Kopf ca. 53.150 Euro (inkl. Arbeitnehmeranteil) jährlich kosten. Etwa 70% des Budgets für die Fachberater ausgegeben wird, während die restlichen 30% für Sachkosten und anderes Personal zur Verfügung stehen.

Um diese Kosten auf das Klientel zu verteilen, muss nun eine weitere, wichtige Annahme getroffen werden, und zwar dass die Fachberater ausschließlich in Hinsicht auf die erfolgreiche Vermittlung in den „ersten Arbeitsmarkt“ arbeiten. Die Arbeitsstunden, die für die Abklärung, Vorbereitung, Vermittlung und Nachsorge verwandt werden, dienen also diesem einzigen Zweck (s. §109 u. §110 SGB IX), und werden in dieser Analyse nicht gesondert aufgeteilt: Die Kosten werden also ausschließlich auf die erfolgreichen Vermittlungen verteilt, und zwar in derselben Periode, in der der Klient seinen neuen Arbeitsplatz antritt. In den zwei Jahren 2000 und 2001 wurden durchschnittlich 885 Klienten pro Jahr erfolgreich vermittelt (befristet und unbefristet), mit einer Erfolgsquote (nur auf 2000 bezogen) von etwa 53%.

Teilt man die Gesamtkosten der IFD (5,5 Mio Euro) durch die Anzahl der vermittelten Klienten (ohne ABM und Ausbildungsverträge) bedeutet dies, dass jede **Vermittlung im Durchschnitt 6.237 Euro** kostet, wobei jeder Fachberater ca. 12,2 Klienten jährlich vermittelt.

Lohnkostenzuschüsse: Unter diesem Begriff fallen sämtliche Eingliederungszuschüsse, wie z.B. Bezuschussung der Investitionskosten für die Anpassung des Arbeitsplatzes an die besonderen Erfordernissen des Arbeitnehmers sowie die (zeitlich beschränkte) Subventionierung der laufenden Lohnkosten. Die Lohnkostenzuschüsse betreffen 43,6% der gesamten neuen Arbeitsverhältnisse (nur unbefristet, ohne unbefristete, ABM- und Ausbildungsverträge), die Dauer der Bezuschussung beträgt im Durchschnitt 18 Monate (1,5 Jahre). Die Arbeitsverhältnisse werden auf keinem Fall länger als drei Jahre gefördert. Bezüglich deren genauen Höhe ergibt sich aus der Erhebung folgendes Bild (in %):

Durchschnittlicher Förderumfang	Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Häufigkeiten	in %
wenn 1 Jahr gefördert	71,20%			105	48,61%
wenn 2 Jahre gefördert	58,80%	48,80%		50	23,15%
wenn 3 Jahre gefördert	67,20%	57,20%	47,20%	61	28,24%

Die effektiven Kosten, die durch die Förderung entstehen, müssen auf der Grundlage der Jahreslohnsummen Jahr für Jahr berechnet werden. Das von der Erhebung ermittelte Durchschnittsjahreslohn pro Klient beträgt 16.845,53 Euro; dieser Wert muss für alle unbefristeten Arbeitsverhältnisse multipliziert werden, sukzessive müssen die oben ermittelten Prozentsätze angewandt werden. Das Ergebnis ist in folgender Tabelle zusammengefasst:

	1998-1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bruttolohnsumme	11.539.188	20.864.651	28.560.091	36.255.530	43.950.970	51.646.409
Neue unbefristete Löhne		7.695.440	7.695.440	7.695.440	7.695.440	7.695.440
Geförderte Löhne	5.956.357	13.651.797	21.347.236	29.042.676	36.738.115	44.433.555
Förderung der Löhne 1998-1999	1.757.765	740.618	366.702			
Förderung der Löhne 2000		2.270.981	956.857	473.768		
Förderung der Löhne 2001			2.270.981	956.857	473.768	
Förderung der Löhne 2002				2.270.981	956.857	473.768
Förderung der Löhne 2003					2.270.981	956.857
Förderung der Löhne 2004						2.270.981
Summe Lohnförderungen	1.757.765	3.011.599	3.594.540	3.701.606	3.701.606	3.701.606

Die Summe der **Lohnförderungen** beträgt ab 2002 etwa **3,7 Mio Euro jährlich**.

Entgangene Ausgleichsabgaben: Durch die Einstellung eines behinderten Arbeitnehmers wird sein Arbeitgeber von der sog. „Ausgleichsabgabe“ an die Hauptfürsorgestelle entlastet. Dies bedeutet für die öffentliche Hand eine Minderung von Einnahmen, die außerdem zweckgebunden für Schwerbehinderten ausgegeben werden. Die Minderung hängt von der Größe des Betriebes und von der Anzahl der dort beschäftigten Schwerbehinderten ab.

In Abwesenheit genauer Daten, vor allem der Anzahl der Schwerbehinderten, die bereits in den jeweiligen Betrieben beschäftigt sind, wird angenommen, dass sich die Ausgleichsabgabe pro Betrieb und Klient auf etwa 100 Euro monatlich beläuft. Bei 885 Vermittlungen jährlich, bedeutet dies, dass theoretisch Opportunitätskosten in Höhe von ca. 1 Mio Euro jährlich entstehen würden.

Allerdings muss hierbei auch die Größe des einstellenden Betriebes berücksichtigt werden: so sind 36,5% der erfassten Betriebe durch die niedrige Mitarbeiterzahl (< 15) von der Abgabe befreit. Demnach beträgt rein theoretisch die **Summe der entgangenen Ausgleichsabgaben 680.000 Euro** jährlich. Diese Zahl muss allerdings mit der Anzahl der tatsächlich beschäftigten Klienten korrigiert werden, so dass das Ergebnis im Laufe der Jahre wächst (siehe unten).

Andere Kosten: Andere vorhergehende Untersuchungen haben auch weitere Kosten berücksichtigt und konsequent monetisiert, so z.B. wird z.B. von Beyer 1995 angenommen, dass die Einstellung eines schwerbehinderten Arbeitnehmers den Verlust des Arbeitsplatzes für einen „gesunden“ Arbeitnehmer mit sich bringt (sog. *crowding out*). Diese Erwägung mag zwar durch die relative Flexibilität der Arbeitsmärkte in den angelsächsischen Länder gerechtfertigt sein, sie übersieht allerdings, dass grundsätzlich alle Menschen im gleichen Maße das Recht haben, am Arbeitsmarkt zu partizipieren, und dass die Eigenschaft, Mensch zu sein, durch eine Behinderung oder Einschränkung ja nicht abhanden kommt; im Gegenteil, das gesamte Vorhaben zielt ja gerade auf die Herstellung einer grundsätzlichen Chancengleichheit. Anders wäre es, wenn das Projekt den Einsatz z.B. von arbeitssparenden Maschinen vorsehen würde.

Bei der relativ rigiden Arbeitsgesetzgebung in Deutschland ist es eher wahrscheinlich, dass der „verdrängte“ Arbeitnehmer in anderen Bereichen des Unternehmens tätig wird, bzw. dieser seine Funktionen und Aufgabenteilung z.T. reorganisiert.

Von etwaigen weiteren Transfers an die Klienten (Fahrgeldzuschuss, besondere Hilfen usw.) wird abgesehen, allerdings müssen dann, bei der Berechnung der Lohnsteuerrückflüsse, die besonderen Freibeträge und sonstige Steuererleichterungen berücksichtigt werden. Selbstverständlich entstehen bei vielen vermittelten Klienten Kosten für die psycho-soziale Nachsorge, die ja darauf hinzielt, die Arbeitsfähigkeit zu erhalten. Diese sind, was die IFD betrifft, bereits in den Vermittlungskosten enthalten. Medizinische Maßnahmen, solange sie ambulanten Charakter haben, trägt das Gesundheitssystem und dürften sich durch die Erwerbstätigkeit eher verringern.

Definition der Nutzen

Ersparte Sozialleistungen (Transfers): Durch die Erwerbstätigkeit verliert der vermittelte Klient den Anspruch auf Sozialleistungen bzw. Transfers von Seiten des Staates (Bund oder Land) und der Sozialversicherungen (insb. Arbeitslosenversicherung). Um diese Ersparnis zu berechnen, ist es notwendig zu erfahren, über welches Einkommen bzw. über welche Ansprüche der Klient vor seiner Vermittlung verfügte. Die Auswertung der Daten der Erhebung ergibt folgendes Bild⁷⁶:

⁷⁶ Die Daten unterscheiden nicht zwischen Empfänger von Arbeitslosengeld (ALG) und Arbeitslosenhilfe (ALHi). Als Kriterium für die Aufteilung wird die Länge der Arbeitslosigkeit verwandt, man nimmt also an, dass Arbeitslose, die seit weniger als ein Jahr ihren Arbeitsplatz verloren haben, Arbeitslosengeld beziehen (47,6%), während die restlichen (52,4%) Langzeitarbeitslose sind, die demnach nur Arbeitslosenhilfe beziehen.

Einkommensart bei Betreuungsbeginn	in %
Erwerbseinkommen/Zuverdienst	5,8
ALG/ALHi, davon	77,4
ALG	36,9
ALHi	40,5
EU/BU-Rente	1,2
Krankengeld	2,1
Übergangs/Unterhaltsgeld	2,7
Sozialhilfe	4,8
WfB-Lohn	0,5
Unterhalt (Eltern)	2,4
Sonstiges	3,2
Gesamt	100,0

Da es nicht möglich ist, für alle einzelnen Kategorien das exakte Einkommen vor der Vermittlung zu ermitteln, müssen diese Kategorien gruppiert werden und zur Ermittlung von deren Einkommen einige vereinfachende Annahmen zugrunde gelegt werden.

Für die Klienten, die bereits vor der Vermittlung erwerbstätig sind (meist im Rahmen der ABM), ist die Ersparnis der öffentlichen Haushalte gleich Null, da man davon ausgehen muss, dass diese keine Leistungen bezogen. Zwar stimmt es, dass ABM von den Arbeitsämtern bezahlt werden, andererseits handelt es sich aber nicht um einen reinen Transfer, sondern um Einkommen aus Erwerbstätigkeit, unabhängig davon, wer die Löhne bezahlt und welche Tätigkeit ausgeübt wird.

Die Empfänger von ALG (36,9% der Klienten) bezogen im Jahre 2001 bundesweit durchschnittlich 1.161,10 Euro monatlich; davon fließen 478,43 Euro wieder in die Sozialversicherungen (Renten-, Pflege- und Krankenversicherung) zurück. Der Transfer beträgt (einschl. der von den Arbeitsämtern entrichteten Beiträge) demnach 1.161,10 Euro monatlich pro Empfänger, also 13.933,20 Euro im Jahr. In Abhängigkeit von der Familiensituation und von den Wohnungskosten kann dieser Betrag durch Kindergeld, Wohngeld usw. aufgestockt werden⁷⁷. Die Gesamtsumme im Jahr für die vermittelten Klienten beträgt **4.544.223 Euro** (885 vermittelte Klienten x 36,9% x 13.933,20 Euro).

Empfänger der Arbeitslosenhilfe (40,5% der Klienten) erhalten vom Arbeitsamt monatlich 752,93 Euro brutto; ohne Sozialversicherungsbeiträge bedeutet dies einen Nettotransfer von 498,28 Euro im Monat (5.979,36 Euro im Jahr). Dieser Betrag wird durch die Sozialhilfe und andere Leistungen (vor allem Kindergeld) bis auf den für den Klienten (in Abhängigkeit von seiner familiären Situation und seinem Wohnort) berechneten Bedarf aufgestockt. In diesem Sinne müssten die Empfänger der Arbeitslosenhilfe den Sozialhilfeempfängern gleichgestellt werden, auch wenn sie ihr Einkommen z.T. von verschiedenen Quellen beziehen. Da allerdings keine weiteren Daten vorhanden sind, und da es sich vermutlich um Transfers handelt, die unabhängig von der Arbeitslosenversicherung gewährt werden, soll davon abgesehen werden. Die Gesamtsumme für die vermittelten Klienten beträgt demnach **3.779.628 Euro** jährlich (885 vermittelte Klienten x 40,5% x 10.535,32 Euro).

Von den restlichen Klienten wird der Einfachheit halber angenommen, dass sie Sozialhilfe beziehen, bzw. anderes Einkommen (z.B. Berufsunfähigkeitsrente) in selber Höhe. Demnach ist es notwendig, die durchschnittliche Sozialhilfe anhand der soziodemografischen Daten auszurechnen und die Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern⁷⁸ zu berücksichtigen. Die Sozialhilfesätze für 2001 sind folgende:

⁷⁷ Von diesen Transfers soll hier abgesehen werden, da sie womöglich auch bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit weiterhin bestehen.

⁷⁸ West: 74%, Ost: 26% der Klienten

Sozialhilfe	West	Ost	Bundesgebiet
Alleinstehend	634	559	614,43
Alleinstehend mit Kinder	1031	940	1.007,26
Ehepaar	997	907	973,52
Mit Kindern	1559	1441	1.528,22

Anhand der ermittelten Daten über die familiäre Lage der Klienten lässt sich demnach die durchschnittliche Sozialhilfe wie folgt berechnen:

Familienstand	in %	Monatliche Sozialhilfe	Jährliche Sozialhilfe
Alleinstehend	57,8	614,43	7.373,22
Alleinstehend mit Kinder	5,3	1.007,26	12.087,13
Verheiratet ohne Kinder	17,0	973,52	11.682,26
Verheiratet mit Kinder	19,9	1.528,22	18.338,61
Gesamt	100,0	877,94	10.535,32

Überträgt man nun diese Werte auf die Gesamtzahl der vermittelten Klienten die vorher Sozialhilfe bezogen, beträgt die Ersparnis insgesamt **2.108.102 Euro** (885 vermittelte Klienten x 22,6% x 10.535,32 Euro).

Zusammenfassend, beträgt die **Summe der jährlich ersparten Sozialleistungen 10.431.935 Euro**, wie in folgender Tabelle ersichtlich (Beträge in Euro):

Leistung	Jahresbetrag
ALG	4.544.223
ALHi	3.779.628
Sozialhilfe	2.108.102
Transfers Gesamt	10.431.953

Rückflüsse in die öffentlichen Haushalte (Steuern und Sozialabgaben): Um diese Rückflüsse zu berechnen, ist es vorerst nötig, die Einkommen aus der neuen Erwerbstätigkeit der vermittelten Klienten zu ermitteln. Die Erhebung hat einen durchschnittlichen monatlichen Bruttolohn von 1.295,81 Euro, unabhängig von der Art des Arbeitsverhältnisses; dies bedeutet einen hypothetischen (also mit Einbezug eines 13. Lohnes bzw. Weihnachts- und Urlaubsgeld in selber Höhe) Jahresbruttolohn von 16.845,53 Euro, der als Grundlage für die Berechnung der Sozialabgaben und der Lohnsteuer dienen soll. Dabei ergibt sich folgendes Bild:

Abgabe/Steuer	in %	in Euro
Jahresbruttolohn	100%	16.845,53
Krankenversicherung	14,30%	2.408,91
Pflegeversicherung	1,70%	286,37
Rentenversicherung	20,30%	3.419,64
Arbeitslosenversicherung	6,50%	1.094,96
Sozialabgaben gesamt (nur Arbeitnehmer)	42,80%	7.209,89
Lohnsteuer	10%	1.684,55
- Pauschbetrag (Behinderung 70%)		889,65
Entrichtete Steuer	4,72%	794,90
Rückflüsse gesamt (mit Arbeitgeberanteil)		15.214,68

Dabei handelt es sich, wie vorhin schon erwähnt, um einen Durchschnitt zwischen Voll- und Teilzeitverträgen, unabhängig von ihrer Frist.

Die Gesamtrückflüsse für die öffentlichen Haushalte (Fiskus und Sozialversicherungen), berechnet auf der Grundlage von 885 vermittelten Klienten, betragen **13.464.988 Euro**.

Ersparte Leistungen des Gesundheitssystems (ambulante und stationäre Maßnahmen): Wie schon andere Untersuchungen festgestellt haben (TROST 1997), ist insbesondere bei psychisch Kranken ein Rückgang der Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen bei Aufnahme einer Arbeitstätigkeit zu verzeichnen. Vor allem die Benutzung von psychosozialen Beratungsdiensten müsste erwartungsgemäß zurückgehen, mit einer konsequenten Entlastung derselben. Es kann eventuell auch sein, dass gewisse psychosomatischen Erkrankungen bzw. psychische Störungen, die direkt von der Arbeitslosigkeit verursacht werden, dank der Arbeitstätigkeit zurückgehen. Auch dies führt zu direkten Ersparnissen von Seiten des Gesundheitssystems. Da allerdings diese Ersparnisse nicht monetisierbar sind, soll in dieser Analyse davon abgesehen werden.

Andere Nutzen: Wie bereits in Kapitel 2.1 erwähnt, entstehen bei der Aufnahme einer Arbeitstätigkeit von Seiten eines Klienten auch nicht monetisierbare Nutzen, die aber für den Klienten selbst von sehr großer Bedeutung sind. An erster Stelle soll hier die Steigerung des Selbstwertgefühls des Klienten erwähnt werden. In einer stark „atomisierten“ Gesellschaft wie der der BRD heutzutage, in der jedes Individuum für sich verantwortlich ist und die Institution „Familie“ nicht mehr (oder kaum) für die Fürsorge der sozial und gesundheitlich Schwächeren aufkommt, steht die Arbeit an erster Stelle in der sozialen und individuellen Werteskala. Man könnte fast sagen, dass erst die Arbeitstätigkeit das Individuum zu einem vollmündigen Mitglied der Gesellschaft macht, und dies ist gerade bei schwächeren Personen wie das durchschnittliche Klientel der IFD besonders wichtig. Von TROST (1997) wird außerdem das Vermeiden der Inanspruchnahme von Erwerbsunfähigkeitsrenten erwähnt. Da diese Leistungen von Seiten der Rentenversicherung die gleichzeitige Inanspruchnahme von anderen Transfers ausschließen, bzw. die Klienten erst in einer ungewissen Zukunft Anspruch auf diese Leistungen haben werden, soll in dieser Analyse diese Möglichkeit ignoriert werden.

Statischer Vergleich der Kosten und Nutzen

Bevor die Analyse „dynamisiert“ wird, lohnt es sich, einen „statischen“ Vergleich, bezogen auf das erste Jahr, zwischen den oben ermittelten Werten zu machen.

Kosten	Euro
Gesamtkosten der IFD	5.520.000
Lohnkostenzuschüsse	2.270.981
Ausgleichsabgabe	674.370
Kosten gesamt	8.465.351
Nutzen	
Ersparte Sozialleistungen	6.188.763
Rückflüsse in die öffentlichen Haushalte	8.422.644
Nutzen gesamt	14.611.407
Nettonutzen	6.146.056
Nutzen/Kosten-Verhältnis	1,73

Offensichtlich ergibt dieser Vergleich ein mehr als positives Ergebnis: der Nettonutzen beträgt ca. 6,15 Mio Euro, während das Verhältnis zwischen Nutzen und Kosten 1,73 beträgt, d.h. für jeden investierten Euro fließen etwa 1,70 Euro wieder zurück.

Diese Ergebnisse müssen allerdings mit größter Vorsicht betrachtet werden, da sie erstens die vorausgegangenen Investitionskosten nicht berücksichtigen (Vorlaufzeit der IFD)

und außerdem die dynamischen Aspekte, also die Entwicklung in den verschiedenen Jahren, außer Acht lassen.

Dynamisierung des Modells

Da von der Tätigkeit der IFD längerfristige Effekte erwartet werden, ist es von großer Bedeutung, diese über einen längeren Zeitraum zu untersuchen und zu bewerten. Vorhergehende Arbeiten, die die Integration von behinderten Arbeitnehmer im sog. „Ersten Arbeitsmarkt“ als Untersuchungsgegenstand hatten, haben meist einen 5-jährigen Zeitraum zugrunde gelegt.

Die Tätigkeit der untersuchten Modellprojekte hat in den meisten Fällen bereits 1998 begonnen, wobei erst das Jahr 2000 als „typisches“ Jahr in Betracht kommt, da die vorhergehenden zwei Jahre vornehmlich zur Vorbereitung des Personals, der Organisation allgemein und der Abstimmung mit den involvierten Institutionen verwandt wurden.

Es liegt also nahe, die Jahre 1998-1999 in einer einzigen „Investitionsperiode“ zusammenzufassen und diese in der Analyse als „Jahr 0“ anzusetzen. In den darauffolgenden Jahren werden der Einfachheit halber Kosten und Nutzen im selben Jahr angesetzt, in dem sie anfallen bzw. entstehen. Im Falle der erfolgreichen Vermittlung zu einem unbefristeten Arbeitsverhältnis, müssen die dadurch entstehenden Kosten und Nutzen (Löhne, Steuern und Abgaben usw.) in den darauffolgenden Jahren weiterhin berücksichtigt werden. Bei befristeten Arbeitsverhältnissen wird vermutet, dass diese ein Jahr gültig sind.

Weiterhin werden von der Anzahl der vermittelten Klienten die Abbrüche sowie die befristeten Arbeitsverträge abgezogen, und zwar in der der Vermittlung folgenden Periode.

3 Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse

In der folgenden Tabelle werden die Ergebnisse der Dynamisierung des Modells dargestellt.

Als erstes wurde die Entwicklung der vermittelten Klienten berechnet, deren Zahl in den Jahren dank der neuen Vermittlungen wächst, allerdings eingeschränkt durch die Abbrüche und den Ablauf der befristeten Arbeitsverträge.

Die Kosten der IFD bleiben konstant auf dem heutigen Niveau. Durch die Nachsorge der vermittelten Klienten könnten zwar in den Jahren zusätzliche Kosten (z.B. wegen der Einstellung von zusätzlichem Personal) entstehen, allerdings hat die Erfahrung der letzten Jahren gezeigt, dass diese Bemühungen kaum über einem Zeitraum von 4 Monaten hinaus gehen, so dass diese Kosten ohne weiteres mit den eigentlichen Vermittlungskosten verrechnet werden können.

Die Lohnkostenzuschüsse steigen erwartungsgemäß, allerdings unterproportional gegenüber der Anzahl der Klienten wegen ihrer zeitlichen Begrenzung auf maximal drei Jahren. Dasselbe gilt auch für die entgangenen Ausgleichsabgaben, die ja langfristig nur für die in unbefristete Arbeitsverhältnisse vermittelten Klienten anfallen.

	1998-1999 Jahr 0	2000 Jahr 1	2001 Jahr 2	2002 Jahr 3	2003 Jahr 4	2004 Jahr 5
Vermittelte Klienten	685	885	885	885	885	885
Abbrüche	214	277	277	277	277	277
Unbefristete Verträge	354	457	457	457	457	457
Befristete Verträge	117	151	151	151	151	151
Akkumuliert, davon	685	1.239	1.695	2.152	2.609	3.066
unbefristet	354	810	1.267	1.724	2.181	2.638
befristet/Abbrüche	331	428	428	428	428	428
Kosten						
IFD	7.360.000	5.520.000	5.520.000	5.520.000	5.520.000	5.520.000
Lohnkostenzuschüsse	1.757.765	3.011.599	3.594.540	3.701.606	3.701.606	3.701.606
Ausgleichsabgabe	521.970	943.803	1.291.903	1.640.003	1.988.102	2.336.202
Kosten Gesamt	9.639.735	9.475.402	10.406.443	10.861.609	11.209.709	11.557.808
Nutzen						
Ersparte Sozialleistungen	7.657.882	13.846.644	18.953.656	24.060.668	29.167.679	34.274.691
Rückflüsse in die öffentlichen Haushalte	10.422.054	18.844.698	25.795.125	32.745.552	39.695.978	46.646.405
Nutzen gesamt	18.079.935	32.691.342	44.748.781	56.806.219	68.863.658	80.921.096
Nettonutzen	8.440.200	23.215.940	34.342.338	45.944.610	57.653.949	69.363.288
Aktueller Barwert der Investition	193.494.106					

Auf der Seite der Nutzen verläuft die Entwicklung sehr positiv, dank der langfristigen Effekte der unbefristeten Arbeitsverhältnissen. Vor allem die Rückflüsse (Sozialabgaben und, in geringerer Masse, die Einkommensteuern) in die öffentlichen Haushalte reichen schon für sich alleine, das Vorhaben zu rechtfertigen. Dazu kommen, allerdings mit einem geringeren Wachstum (wegen den wieder arbeitslos werdenden Klienten), die ersparten Sozialleistungen.

Um auch einen Vergleich zwischen verschiedenen IFD – Typologien, sowie mit vorhergehenden Analysen, anstellen zu können, ist es angebracht, einige synthetische Indikatoren auszuarbeiten. Folgende Indikatoren, abgesehen von der Anzahl der vermittelten Klienten, können in dieser Analyse berechnet werden:

	1998-1999 Jahr 0	2000 Jahr 1	2001 Jahr 2	2002 Jahr 3	2003 Jahr 4	2004 Jahr 5
Aktueller Barwert der Investition	193.493.754					
Barwert Investition / Klienten	63.112					
Nettonutzen / Klienten	12.321	18.744	20.256	21.347	22.098	22.624

Als Endergebnis dieser Übung kann folgendes festgehalten werden:

- Am Ende der Laufzeit sind mehr 3.000 Klienten in unbefristeten Arbeitsverhältnisse vermittelt worden. Weitere 454 Klienten arbeiten jährlich in befristeten Arbeitsverhältnissen oder brechen im Laufe des Jahres ab.
- Die Kosten im 5. Jahr betragen ca. 11,5 Mio Euro, die Nutzen 81 Mio Euro. Der Nettonutzen des Vorhabens beträgt im 5. Jahr fast 70 Mio Euro, also über 22.000 Euro pro Klient.
- Die interne Verzinsung der Investition ist nicht schätzbar, allerdings sehr hoch. Dazu muss gesagt werden, dass Projekte im sozialen Bereich selten hohe Werte aufweisen. Dasselbe gilt für den aktuellen (mit einem Zinssatz von 5% diskontierten) Barwert der Investition, der pro Klient über 63.000 Euro beträgt.

4 Analyse verschiedener IFD -Typen

Die Analyse der Untersuchungsdaten hat eine Aufteilung der IFD in drei verschiedene Typologien dargelegt. Da diese drei Typen von IFD verschiedene Funktionsweisen und Klientel-Typologien haben, liegt es nahe, sie in Hinblick auf die Kosten-Nutzen-Verhältnisse zu analysieren.

Zum Vergleich sind die wichtigsten Daten in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

Anhand dieser Daten soll die Gesamt-KNA in drei Subanalysen disaggregiert werden. Die so entstehenden Differenzen sollen eine ökonomische Bewertung der Funktionsweise der IFD-Typen ermöglichen.

Als erstes scheint offensichtlich, dass der nach der Vermittlung erreichte Bruttolohn bei IFD des Typs A höher ist und die Abbruchsquote am niedrigsten. Typ C weist in diesem Sinne die schlechtesten Indikatoren (niedrigster Bruttolohn, höchste Abbruchsquote) auf, während Typ B dazwischen liegt und so der Gesamtsituation am nächsten liegt.

Bruttolohn	IFD-Typ	Monatl. Bruttolohn nach einer erfolgreichen Vermittlung (in Euro)		
		DM/Monat	Euro/Monat	Euro/Jahr
	A	2.693,08	1.376,95	17.900
	B	2.594,72	1.326,66	17.247
	C	2.308,78	1.180,46	15.346
	Insgesamt	2.459,14	1.257,34	16.345
Ausgleichsabgabe	IFD-Typ	Größe des Betriebes. Müßte Ausgleichsabgabe zahlen (in %):		
		Nein	Ja	
	A	27,2%	72,8%	
	B	41,7%	58,3%	
	C	39,5%	60,5%	
	Gesamt	35,8%	64,2%	
Abbruchsquoten	IFD-Typ	Bricht ab (in %):		
		Nein	Ja	
	A	85,7%	14,3%	
	B	75,0%	25,0%	
	C	68,2%	31,8%	
	Gesamt	75,9%	24,1%	

4.1 Typ A

	1998-1999 Jahr 0	2000 Jahr 1	2001 Jahr 2	2002 Jahr 3	2003 Jahr 4	2004 Jahr 5
Vermittelte Klienten	156	303	256	715	715	715
Abbrüche	22	43	37	102	102	102
Unbefristete Verträge	100	195	165	460	460	460
Befristete Verträge	33	65	55	152	152	152
Akkumuliert, davon unbefristet	156	403	552	1.175	1.636	2.096
befristet/Abbrüche	100	296	460	921	1.381	1.842
	56	108	91	255	255	255
Kosten						
IFD	1.952.000	1.220.000	1.464.000	1.464.000	1.464.000	1.464.000
Lohnkostenzuschüsse	499.448	1.180.520	1.483.012	1.581.195	1.581.195	1.581.195
Ausgleichsabgabe	136.246	352.378	481.758	1.026.630	1.428.798	1.830.966
Kosten Gesamt	2.587.695	2.752.898	3.428.770	4.071.824	4.473.992	4.876.161
Nutzen						
Ersparte Sozialleistungen	1.743.982	4.510.516	6.166.620	13.141.096	18.288.941	23.436.786
Rückflüsse in die öffentlichen Haushalte	2.530.805	6.545.500	8.948.778	19.069.889	26.540.257	34.010.625
Nutzen gesamt	4.274.787	11.056.016	15.115.398	32.210.985	44.829.198	57.447.410
Nettonutzen	1.687.092	8.303.117	11.686.627	28.139.161	40.355.205	52.571.250
Aktueller Barwert der Investition	113.232.267					
Barwert Investition / Klienten	54.012					
Nettonutzen / Klienten	10.815	20.579	21.187	23.939	24.668	25.077

Die IFD des Typs A vermitteln am Ende der betrachteten Periode etwas mehr als 2.000 Klienten, davon jährlich 152 in befristeten Verträgen bzw. in Arbeitsverhältnisse, die im Laufe des Jahres abgebrochen werden.

Der entstehende Nettonutzen beträgt 52,5 Mio Euro und der Barwert des Vorhabens 113 Mio Euro.

4.2 Typ B

	1998-1999 Jahr 0	2000 Jahr 1	2001 Jahr 2	2002 Jahr 3	2003 Jahr 4	2004 Jahr 5
Vermittelte Klienten	43	44	50	50	50	50
Abbrüche	11	11	13	13	13	13
Unbefristete Verträge	24	25	28	28	28	28
Befristete Verträge	8	8	9	9	9	9
Akkumuliert, davon unbefristet	43	68	99	127	155	184
befristet/Abbrüche	24	49	77	105	134	162
	19	19	22	22	22	22
Kosten						
IFD	792.000	594.000	594.000	594.000	594.000	594.000
Lohnkostenzuschüsse	120.460	174.016	200.326	200.911	200.911	200.911
Ausgleichsabgabe	30.100	0	0	0	0	0
Kosten Gesamt	942.560	768.016	794.326	794.911	794.911	794.911
Nutzen						
Ersparte Sozialleistungen	480.713	762.784	1.107.052	1.422.043	1.737.033	2.052.024
Rückflüsse in die öffentlichen Haushalte	670.717	1.064.278	1.544.619	1.984.111	2.423.603	2.863.094
Nutzen gesamt	1.151.430	1.827.062	2.651.671	3.406.153	4.160.636	4.915.118
Nettonutzen	208.870	1.059.046	1.857.345	2.611.242	3.365.725	4.120.207
Aktueller Barwert der Investition	10.623.925					
Barwert Investition / Klienten	57.879					
Nettonutzen / Klienten	4.857	15.521	18.756	20.528	21.661	22.447

Die IFD des Typs B vermitteln am Ende der betrachteten Periode schätzungsweise 184 Klienten. Der entstehende Nettonutzen beträgt 4,12 Mio Euro und der Barwert des Vorhabens 10,6 Mio Euro.

4.3 Typ C

Die IFD des Typs C vermitteln am Ende der betrachteten Periode etwa 1.300 Klienten. Der entstehende Nettonutzen beträgt 24,2 Mio Euro und der Barwert des Vorhabens 47,6 Mio Euro.

	1998-1999 Jahr 0	2000 Jahr 1	2001 Jahr 2	2002 Jahr 3	2003 Jahr 4	2004 Jahr 5
Vermittelte Klienten	266	341	385	385	385	385
Abbrüche	85	109	123	123	123	123
Unbefristete Verträge	136	175	197	197	197	197
Befristete Verträge	45	58	65	65	65	65
Akkumuliert, davon unbefristet	266	477	696	893	1.090	1.288
befristet/Abbrüche	136	311	508	705	903	1.100
	130	166	188	188	188	188
Kosten						
IFD	2.856.000	5.520.000	5.520.000	5.520.000	5.520.000	5.520.000
Lohnkostenzuschüsse	677.428	1.153.860	1.375.661	1.415.508	1.415.508	1.415.508
Ausgleichsabgabe	192.957	346.212	504.851	647.924	790.997	934.070
Kosten Gesamt	3.726.385	7.020.072	7.400.513	7.583.433	7.726.505	7.869.578
Nutzen						
Ersparte Sozialleistungen	2.973.713	5.335.575	7.780.408	9.985.342	12.190.275	14.395.209
Rückflüsse in die öffentlichen Haushalte	3.665.782	6.577.317	9.591.134	12.309.219	15.027.304	17.745.389
Nutzen gesamt	6.639.495	11.912.892	17.371.542	22.294.560	27.217.579	32.140.597
Nettonutzen	2.913.110	4.892.819	9.971.029	14.711.128	19.491.074	24.271.019
Aktueller Barwert der Investition	61.311.728					
Barwert Investition / Klienten	47.615					
Nettonutzen / Klienten	10.952	10.252	14.327	16.470	17.875	18.849

4.4 Vergleich zwischen den drei Typen

Wenn man die drei Typen unter sich und mit der Gesamtanalyse vergleicht, ergeben sich folgende Ergebnisse:

Indikator	Gesamt	Typ A	Typ B	Typ C	Anmerkung
Vermittlungen pro Fachberater	15,5	16,4	6,6	13,7	Auf 2001 bezogen
Kosten pro Vermittlung	6.237	5.719	11.880	5.564	Auf 2001 bezogen
Bruttojahreslohn	16.846	17.900	17.247	15.346	Auf 2001 bezogen
Nettonutzen pro Klient	22.624	25.077	22.447	18.849	Auf 2004 bezogen
Barwert pro Klient	63.112	54.012	57.879	47.615	1998-2004

Typ A scheint die besten Ergebnisse zu erzielen: die „Effizienz“ der Fachberater beträgt 16,4 Vermittlungen jährlich, die einen Nettonutzen pro Klient von über 25.000 Euro im letzten Jahr verursachen.

Allerdings scheint langfristig gesehen Typ B den höheren Barwert der Investition zu erzielen. Dies lässt auf eine gleichmäßigere Entwicklung der Kosten/Nutzen-Ratio schließen. Wenn auch Typ C die eindeutig schlechteren Indikatoren zu erreichen scheint, muss

allerdings beachtet werden, dass diese IFD, obwohl sie die schlechteren wirtschaftlichen Indikatoren haben, in der Vermittlung weitaus bessere Ergebnisse erzielen.

Zuletzt eine Bemerkung bezüglich der aggregierten Werte gegenüber den einzelnen IFD-Typologien: der Barwert pro Klient ist im Gesamt-„Mix“ höher als in den drei Spezialfällen. Dies könnte bedeuten, dass die Heterogenität der IFD vielleicht auch unter dem wirtschaftlichen Gesichtspunkt wünschenswert ist.

Fazit: Es könnte aus rein ökonomischen (und kurzfristigen) Erwägungen nahe liegen, nur IFD des Typs A zu fördern. Die dynamische Betrachtung, sowie auch die aus der Sozialgesetzgebung entstehenden Pflichten, machen jedoch deutlich, dass verschiedene Effizienzen, abhängig vom jeweiligen Klientel, insgesamt ein besseres Ergebnis erzielen lassen.

5 Vergleich mit vorhergehenden Analysen

Seitdem in den USA in den siebziger Jahren die ersten „Supported employment“-Projekte starteten, sind auch in Deutschland mehrere Analysen gemacht worden, um die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit dieser Vorhaben zu untersuchen.

Eine synoptische Zusammenfassung einiger davon ist in einer nächsten Seite dargestellt. Abgesehen von der Untersuchung des „Welsh Centre for Learning Disabilities Service Development“, die auf eine breite Datenbasis zurückgreifen konnte, sind die deutschen Untersuchungen von relativ begrenzten Untersuchungsobjekten ausgegangen, so dass sie sich zum Grossteil auf theoretisches Wissen bzw. theoretische Annahmen stützen mussten.

Mit Ausnahme der Untersuchung aus Wales, die aber im Analysemodell einige verschlechternde Annahmen einbaute⁷⁹, kommen alle betrachtete Untersuchungen zu einem positiven Ergebnis, wobei der notwendige Zeitraum, um zu einer ausgeglichenen Kosten-Nutzen-Bilanz zu kommen, zwischen 2 und 3 Jahren beträgt.

Die vorliegende Analyse hingegen zeigt, dass die IFD, anhand der vorliegenden Daten, vom ersten Jahr an positive Ergebnisse erreichen können, und zwar aus folgenden Gründen:

- Trotz Abbrüchen und Vermittlungen in befristeten AV steigt die Zahl der unbefristeten Arbeitsverträge, so dass Ersparnisse und Rückflüsse in den Jahren arithmetisch zunehmen.
- Die Untersuchung hat erwiesen, dass nicht alle Arbeitsplätze gefördert werden, sondern nur etwa 40%. Andere (theoretische) Untersuchungen mussten aus methodologischer Konsequenz alle Arbeitsplätze als gefördert ansehen.
- Die Rückflüsse sind bei der heutigen Sozialgesetzgebung in Deutschland sehr hoch; rechnet man auch den Arbeitgeberanteil dazu, betragen diese fast den Jahresbruttolohn. Die steuerlichen Rückflüsse sind hingegen zu vernachlässigen.

⁷⁹ So geht Stephen Beyer z.B. aus, dass die erfolgreiche Vermittlung eines behinderten Arbeiters gleichzeitig die Verdrängung eines „gesunden“ Arbeitnehmers aus dem Arbeitsplatz bedeutet.

Untersuchung	Hamburger Arbeitsassistenten	Welsh Centre for Learning Disabilities Service Development	Landschaftsverband Westfalen - Lippe	Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern	Universität Tübingen
Autoren	A. Ciolek	S. Bayer u.a.	Univ. Münster	E. Schön	R. Trost
Jahr	1997	1996	1997	1993	1997
Untersuchungsobjekt	IFD Hamburg (1)	<i>Supported Employment Agencies</i> in GB (91)	IFD in Westfalen - Lippe (6)	Region Reutlingen-Tübingen	IFD in Baden-Württemberg (4)
Zeitraum	1992-1997	1995	5 Jahre	10 Jahre	1997
Anzahl Klienten (n=)	121	2201	48	89	
Art des Modelles	Dynamisch	Statisch	Dynamisch	Dynamisch	Statisch
Grundannahmen, Untersuchungsobjekt und Fragestellung	Anhand der Daten der Hamburger Arbeitsassistenten wird das Verhältnis zwischen finanziellen Mitteleinsatz und Kosteneinsparungen analysiert.	Die Studie analysiert die Wohlfahrtseffekte der "Supported Employment" Projekte auf Nutzniesser (Klienten), Steuerzahler und Allgemeinwohl.	Theoretischer Vergleich zwischen der Situation "ohne" (Arbeitslosigkeit) und "mit" Vermittlung (in einer WfB oder alternativ in den allgemeinen Arbeitsmarkt), und die Auswirkungen der Vermittlung auf die verschiedenen Kostenträger.	Theoretischer Vergleich zwischen der Vermittlung im "normalen" Arbeitsmarkt und einer WfB-Beschäftigung.	Kosten - Nutzen - Bilanz bezogen auf einem (theoretischen) Klienten während einer ein Jahr langer Periode.
Hauptergebnisse	Nach drei Jahren positives Verhältnis zwischen finanziellen Mitteleinsatz und Einsparungen für die Kostenträger. Im Falle dass der Klient einer WfB-Beschäftigung nachging verkürzt sich diese Zeit.	Die "unterstützte Beschäftigung" schafft für die Klienten ein sehr hohes Nutzenniveau. Der Steuerzahler gibt allerdings netto mehr aus, als er in Form von Einsparungen und Rückflüsse bekommt. Gesamtgesellschaftlich ergibt in etwa ein Ausgleich zwischen Kosten und Nutzen.	Die Vermittlung rentiert sich, wenn das entstehende AV mindestens 2,8 Jahre dauert. Das Ergebnis ändert sich nicht wesentlich, wenn man volle Lohnkostensubventionen miteinberechnet.	Erhebliche Entlastungen für die verschiedenen Leistungsträger. Mit Berücksichtigung der Rückflüsse scheint die Vermittlung in den "Ersten Arbeitsmarkt" weitaus die bessere Alternative gegenüber einer WfB - Beschäftigung zu sein.	Die Bilanz ist ausgeglichen. Bei länger andauernden Arbeitsverhältnissen verbessert sich das Ergebnis eindeutig.

6 Zusammenfassende Betrachtung

Die vorliegende Kosten-Nutzen-Analyse ergibt sehr positive Ergebnisse. Trotz hoher Anfangsinvestitionen, sind bereits von Anfang an positive Nutzen erreichbar.

Allerdings sind die Ergebnisse mit Vorsicht zu betrachten, denn es können jederzeit Faktoren eintreten, die das Ergebnis partiell verschlechtern, so z.B. die erhöhte Inanspruchnahme von Subventionen bzw. die Erhöhung der Abbruchquote.

Wichtig ist, dass die „Vermittlungseffizienz“ in etwa auf einem Niveau von über 10 Vermittlungen pro Jahr und Fachberater bleibt, wenn auch die Analyse der IFD des Typs B zeigt, dass man mit einer „schwierigeren Klientel“ durchaus positive Ergebnisse erreichen kann.